

Vor- und Nachteile der Gemeindeversammlung am Beispiel der Gemeinde Richterswil

Florian Geering
Glärnischstr. 49
8805 Richterswil

044 860 86 85

Maturitätsarbeit im Fach Geschichte
Betreut von Patrick Hersperger
Gymnasium Freudenberg, Zürich
16. Dezember 2014

Inhaltsverzeichnis

archive.org Web-Version

Creative Commons 3.0 CC by-nc

Weiterverwendung mit Namensnennung (Florian Geering) und zu nicht-kommerziellen Zwecken

1 Einleitung

1.1 Absicht

Als vor einer Richterswiler Gemeindeversammlung die Kirchglocken läuteten, um die Bürgerinnen und Bürger auf die gleich stattfindende Versammlung in der Kirche hinzuweisen, stellte sich in meiner Familie die Frage, ob jemand an die Gemeindeversammlung gehen würde. Die Traktanden wurden dann als unbedeutend beurteilt, eine Budget-Gemeindeversammlung sei langweilig und es gehe sowieso kaum jemand dahin. Darauf stellte sich mir die generelle Frage, ob die Gemeindeversammlung in Richterswil überhaupt noch Sinn macht – und ob sie noch als demokratisch bezeichnet werden kann, wenn wenige Dutzend anwesende Stimmbürger über die Geschicke der gesamten Gemeinde abstimmen.

1.2 Fragestellung

In der vorliegenden Maturitätsarbeit sollen die Vor- und Nachteile des politischen Instruments der Gemeindeversammlung anhand des konkreten Beispiels der Zürcher Gemeinde Richterswil untersucht werden. Richterswil ist eine ländliche Agglomerationsgemeinde mit etwa 12'700 Einwohnern und rund 8300 Stimmberechtigten, die am Südufer des Zürichsees und an der Grenze zum Kanton Schwyz liegt. Mit zwei je halbstündlich verkehrenden S-Bahn-Linien und der Autobahn ist Richterswil gut an den Wirtschaftsraum Zürich angebunden, rund 2000 Personen pendeln täglich von Richterswil weg zur Arbeit.[1] Als oberstes Organ der Gemeinde Richterswil dient die Gemeindeversammlung, welche in Richterswil mit durchschnittlich nur 1% Stimmbeteiligung[2] im kantonalen Vergleich ausserordentlich schwach besucht ist. Es soll deshalb die Frage untersucht werden, ob die Gemeindeversammlung im gegebenen Kontext noch ein taugliches Instrument der demokratischen Meinungsäusserung darstellen kann.

1 Hasler, Paul Dominik und Abgottspon, Pascal, Stadtanalyse Richterswil, S. 6. Online: http://www.richterswil.ch/dl.php/de/547605261e2e9/Stadtanalyse_Richterswil_4_September_2014.pdf (Zugriff: 6.12.2014).

2 Kübler, Daniel und Rochat, Philippe, Sind Gemeindeversammlungen noch zeitgemäss? Überlegungen anhand einer Umfrage im Kanton Zürich, in: statistik.info 15/2009, S. 6. Online: Statistisches Amt des Kantons Zürich, http://www.statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/themen/statistikinfo.html (Zugriff am 21.8.2014).

1.3 Forschungsstand

Die Literatur zur Frage „Gemeindeversammlung oder Gemeindeparlament" ist relativ umfangreich und zeitlich weit verteilt, wobei die wichtigsten Arbeiten hauptsächlich aus den Jahren 1938 bis 2009 stammen. Eine Häufung findet sich in den 1970er- und 1980er-Jahren, als im Zuge der Einführung des Frauenstimmrechts auch eine Welle von Parlamentseinführungen in Schweizer Gemeinden auszumachen war.[3] Dazu kommen zahlreiche Zeitungsartikel (und als Konsequenz davon auch Leserbriefe), welche immer dann erscheinen, wenn in einer Gemeinde ein Vorstoss entweder zur Einführung oder zur Abschaffung eines Gemeindeparlaments hängig ist. Gesamtschweizerisch geschieht dies mit erstaunlicher Häufigkeit; so wurde alleine in der Zürcher Gemeinde Wetzikon acht Mal über die Frage nach der Einführung eines Parlaments abgestimmt.[4] Die klar überwiegende Mehrheit der Forschungsbeiträge stammt aus der Deutschschweiz, ein kleinerer Teil aus der französischsprachigen Schweiz. Kaum Beiträge finden sich aus dem ausländischen Raum, wobei anzumerken ist, dass auch die Thematik ganz klar Schweiz-spezifisch ist.

1.4 Methodik

Zur Beantwortung der gestellten Frage wurde einerseits auf die vorhandene wissenschaftliche Literatur sowie die zahlreichen Zeitungsartikel, speziell im Kontext der Einführung eines Gemeindeparlaments in Wetzikon,[5] zurückgegriffen. Andererseits wurden Interviews mit Behördenvertretern aus Richterswil und Wädenswil, Politikwissenschaftlern, Vertretern des Gemeindeamts des Kantons Zürich sowie informelle Gespräche mit Richterswiler Bürgerinnen und Bürgern geführt.

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in drei Teile. Im ersten Teil wird auf die Grundlagen der Gemeindeversammlung eingegangen (Kapitel 2). Im zweiten Teil werden die Vor- und Nachteile der Gemeindeversammlung gegenüber anderen Gemeindeorganisationsformen betrachtet (Kapitel 3-5). Im Schlussteil wird eingehender auf die Situation in Richterswil eingegangen und eine Schlussfolgerung gezogen (Kapitel 6 und 7).

---

3 Heer, Andreas, Endlich eine „richtige" Stadt werden, in: Limmattaler Tagblatt (5.8.2002), S. 3.
4 Hotz, Stefan, Der achte Anlauf für ein Wetziker Parlament, in: Neue Zürcher Zeitung (21.9.2012), S. 18.
5 Wetzikon hat die Einführung des Gemeindeparlaments nach sieben gescheiterten Vorstössen 2012 gutgeheissen; 2014 nahm das Parlament seine Funktion auf.

2 Grundlagen

2.1 Demokratietheorien

In der Politikwissenschaft wird grundsätzlich zwischen zwei gegensätzlichen Demokratietheorien unterschieden, welche zwar beides Ausprägungen der direkten Demokratie sind, aber dennoch über gänzlich unterschiedliche Ursprünge und Rechtfertigungen verfügen.

2.1.1 Liberale Demokratietheorie

Wichtige Elemente der liberalen Demokratietheorie sind Verfassung und Rechtsstaat mit Gewaltentrennung im Sinn von John Locke, aber auch die Beteiligung aller Bürger entsprechend Rousseau. Nach Locke ist die Beteiligung des Bürgers vor allem wichtig, um die Kontrolle der Staatsgewalt zu garantieren. Eine direkte Teilnahme am politischen Entscheidungsfindungsprozess ist bei Locke nicht vorgesehen.[6] Rousseau geht weniger weit und akzeptiert den demokratischen Staat als notwendigen Ordnungsfaktor.[7] Die politische Beteiligung des Bürgers dient damit bei Rosseau in erster Linie nicht der Kontrolle des Staates, sondern der Formung des Staatswesens und der *volonté générale*, wobei die *volonté générale* aus „[der] Befragung <u>jedes</u> das Gemeinwesen konstituierenden Citoyens“[8] entsteht.

Entsprechend steht im Verständnis der liberalen Demokratietheorie die Akkumulation aller Einzelinteressen und die Gewinnung einer Mehrheit durch Abstimmung im Vordergrund, nicht die Entscheidungsfindung durch Argumentation und Deliberation. Entsprechend wird auch die Mitwirkung aller Bürgerinnen und Bürger höher gewichtet. In der Schweiz wurde diese Referendumsdemokratie erstmals mit der Verfassung der Helvetik 1798 eingeführt[9] und kann mittlerweile als etabliert angesehen werden, da Urnenabstimmungen heute die Regel darstellen. Abschliessend ist zu erwähnen, dass auch die liberale Demokratietheorie in der Schweiz stark von partizipatorischen Einflüssen geprägt ist; der Stimmbürger hat viele Möglichkeiten, seine Meinung einzubringen.

---

6 Schaffhauser, René, Die direkte Demokratie in den komplexen Formen der Gemeindeorganisation, St. Gallen 1978, S. 136-141.

7 Ebenda, S. 138.

8 Fetscher, Iring, Rousseaus politische Philosophie. Zur Geschichte des demokratischen Freiheitsbegriffs, Neuwied 1960, S. 121, zitiert nach: Schaffhauser, Gemeindeorganisation, S. 140 (Hervorhebung im Text durch Fetscher).

9 Kübler und Rochat, Gemeindeversammlungen, S. 3; Verfassungsänderungen unterstanden dem Referendum.

2.1.2 Radikale Demokratietheorie

Die radikale Demokratietheorie ist im Gegensatz zur liberalen Demokratietheorie erst im Nachhinein als normative Theorie zur Erklärung und Rechtfertigung der Gemeindeversammlung und ähnlicher Konzepte entstanden, während die liberale Demokratietheorie zuerst entwickelt und dann auch angewandt wurde.[10] Deshalb gibt es für die radikale Demokratietheorie keine eigentlichen Begründer. Sie findet ihren Ursprung in der Vorstellung einer deliberativen Demokratie: Um einen Entscheid zu treffen, werden die Argumente verhandelt, um nach der Diskussion einen optimalen Entscheid, welcher über die Summe der Einzelinteressen hinausgehen soll, finden zu können. Die Idee der Gemeindeversammlung entstammt dieser Demokratievorstellung, in welcher nicht der einzelne Bürger im Zentrum steht, sondern die Versammlung der Gesamtheit der Bürger. Entsprechend ist nicht die Teilnahme möglichst aller Stimmberechtigter beziehungsweise Betroffener vorausgesetzt,[11] um eine legitime Entscheidung treffen zu können: Ein „guter“ Entscheid soll auch mit der Teilnahme von nur einer Minderheit der Stimmberechtigten zustande kommen können, solange die Diskussion von für die Entscheidungsfindung genügender Qualität ist und über die Einzelinteressen hinaus eine Entscheidung zum Wohl der gesamten Gemeinschaft getroffen wird. Dementsprechend stellen in diesem Demokratieverständnis eine tiefe Beteiligung oder die Unmöglichkeit der Stellvertretung nicht zwingend Probleme dar. Wichtig ist aber die qualitativ gute Beteiligung der Anwesenden.[12]

2.2 Gemeindeversammlung

2.2.1 Herkunft

Die Ursprünge der Gemeindeversammlung reichen weit zurück und sind eng mit der Siedlungsgeschichte der letzten 2000 Jahre auf dem Gebiet der heutigen Schweiz verknüpft.[13]

Nach dem Verfall des weströmischen Reiches im 5. Jahrhundert und dem damit einhergehenden Niedergang der römischen Städte in der heutigen Schweiz begannen die Alemannen und

10 Habermas, Jürgen, Faktizität und Geltung, Frankfurt a. M. 1992, S. 169f.; Ebenda, S. 352.

11 Ladner, Andreas, Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene: Die Beteiligung an Gemeindeversammlungen, in: SVPW Jahrbuch (31/1991), Bern 1991, S. 64; Schaffhauser, Gemeindeorganisation, S. 219.

12 Kübler und Rochat, Gemeindeversammlungen, S. 4; Interview mit Olivier Dlabac; siehe auch: Habermas, Faktizität, S. 169f.; Ebenda, S. 352; Ebenda, S. 370.

13 Schaffhauser, Gemeindeorganisation, S. 69-77; Lafitte, Patricia, Les institutions de democratie directe en Suisse au niveau local, Lausanne 1987, S. 1f.

Burgunder auf dem freien Land zu siedeln.[14] Ab dem Hochmittelalter[15] entwickelten sich – insbesondere in den Alpentälern[16] - von den Hausverbänden ausgehend[17] Korporationen oder Genossenschaften, welche Funktionen für die Dorfgemeinschaft übernahmen.[18] Bis zum 16. Jahrhundert ist die Mitgliedschaft in den Genossenschaften auf die Grundbesitzer beschränkt und ging in erblicher Folge auf die Nachfahren über, später konnte sie auch käuflich erworben werden.[19] Mit der Zeit übernahmen die Genossenschaften immer mehr Aufgaben, so zum Beispiel die Wasserversorgung, den Bau und Unterhalt von Strassen, Feuerwehr, Armenpflege oder die Verwaltung der Allmend und genossen so zwischen dem 14. und 16. Jahrhundert eine grosse Autonomie.[20] Geführt wurden die Genossenschaften von den meist jährlichen Gemeindeversammlungen, an denen nur die alteingesessenen Bürger (welche gleichzeitig Mitglieder waren) teilnahmeberechtigt waren.[21] Die zugezogenen „Hintersässen" waren meist ohne Mitspracherecht, ebenso wie verarmte und bankrotte Gemeindeangehörige.[22] Der Gegensatz zwischen den stimmberechtigten Alteingesessenen und den Neuzugezogenen ohne Mitspracherecht führte dazu, dass sich während der Helvetik (1798-1803[23]) erste Einwohnergemeinden bildeten.[24] Dennoch wurde erst im Zuge der Totalrevision der Bundesverfassung 1874 allen niedergelassenen Einwohnern mit Schweizer Bürgerrecht einer Gemeinde das kommunale Stimmrecht zugesprochen.[25]

Bis zur ersten Eingemeindung von Zürich 1893 war die „ordentliche Gemeindeorganisation" mit Gemeindeversammlung die einzige in der Zürcher Verfassung (vom 18. April 1869) vorgesehene Organisationsform der Gemeinden. Mit der von rund 28'000 auf 107'400 Einwohner fast vervierfachten Einwohnerzahl[26] wurde die Abhaltung von Gemeindeversammlungen

14 Wyss, Friedrich von, Die schweizerischen Landgemeinden in ihrer historischen Entwicklung, in: Derselbe, Abhandlungen zur Geschichte des schweizerischen öffentlichen Rechts, Zürich 1892, S. 4.
15 Würgler, Andreas, Gemeindeversammlungen, in: Historisches Lexikon der Schweiz. Online: http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10240.php (Stand vom 19.8.2005, Zugriff am 28.9.2014).
16 Lafitte, Democratie directe, S. 1f.
17 Bader, Karl Siegfried, Dorfgenossenschaft und Dorfgemeinde, Graz 1974, S. 39.
18 Bader, Dorfgemeinde, S. 59.
19 Lafitte, Democratie directe, S. 1f.
20 Lafitte, Democratie directe, S. 2; Würgler, Gemeindeversammlungen.
21 Bader, Dorfgemeinde, S. 291-297.
22 Frefel, Sandro, „Nach dem ein ehrsame gemeind wohlbedächtlich darüber deliberiert". Berner Gemeindeversammlungen im 18. Jahrhundert, Bern 2003, S. 52.
23 Fankhauser, Andreas, Helvetische Republik, in: Historisches Lexikon der Schweiz. Online: http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9797.php (Stand vom 27.1.2011, Zugriff am 8.12.2014).
24 Imboden, Max, Die Gemeindeorganisation, in: Nawiasky, Hans (Hg.), Die Gemeindeautonomie, Einsiedeln 1946, S. 95.
25 Schaffhauser, Gemeindeorganisation, S. 90.
26 Stadt Zürich, Präsidialdepartement: Das Stadthaus, https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/ueber_das_departement/das_stadthaus.html (Zugriff am 13.10.2014).

in Zürich effektiv verunmöglicht, und die Verfassung sah entsprechend einen Vorbehalt für Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern vor. Das kantonale Zuteilungsgesetz legte die Organisation der neuen Stadt Zürich detailliert fest und führte eine neue Struktur ein, welche an das parlamentarische System des Kantonsrats angelehnt war.[27]

2.2.2 Rechtsgrundlagen

Die rechtlichen Grundlagen der Gemeindeversammlung im Kanton Zürich sind die Kantonsverfassung (KV), das Gemeindegesetz (GG) und das Gesetz über die politischen Rechte (GPR). Dazu kommen die Gemeindeordnungen der einzelnen Gemeinden, welche zum Beispiel die Kompetenzen der Gemeindeversammlung noch eingehender regeln.

Die Kantonsverfassung[28] äussert sich nicht genauer zur Anwendung oder zum Verfahren der Gemeindeversammlung, sondern erwähnt nur spezifische Funktionen derselben. In Art. 86 bestimmt sie, dass die Stimmberechtigten über gewisse, von Verfassung, Gesetz oder Gemeindeordnung bestimmte Geschäfte an der Urne abzustimmen haben. Dies können beispielsweise Ausgaben ab einer von der Gemeindeordnung festgelegten Höhe sein. Art. 89 bezeichnet auch den Beschluss der Gemeindeordnung als ein solches Geschäft. Damit wurde bei der Einführung der Kantonsverfassung 2006 die Urnenabstimmung leicht gestärkt: Geschäfte, welche für die Gemeinde von grosser Bedeutung sind, sollen an der Urne beschlossen werden, so der Grundgedanke der neuen Kantonsverfassung.[29]

Das Gesetz über die politischen Rechte zählt in § 2 lit. d „das Recht, an Gemeindeversammlungen teilzunehmen“[30] zu den politischen Rechten der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger - bezeichnet es aber wie auch die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen nicht als Pflicht[31].

Ausführlich sind die Bestimmungen des Gemeindegesetzes, welches in § 40 - § 54 das Verfahren von Gemeindeversammlungen im Rahmen der ordentlichen Gemeindeorganisation genau regelt.[32] Da die revidierte Kantonsverfassung bestimmt, dass zumindest die Gemeindeordnung an der Urne beschlossen werden muss, kann die ordentliche Gemeindeorganisation

27 Amtsblatt des Kantons Zürich, 1968, S. 859.
28 Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005, SR 131.211.
29 Interview mit Vittorio Jenni.
30 Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003, 161, § 2.
31 Die einzige politische Pflicht ist „das Recht und die Pflicht, sich in Organe des Kantons, des Bezirks und der Gemeinde sowie in den Ständerat wählen zu lassen“ (§ 2 lit. b des Gesetzes über die politischen Rechte).
32 Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926, 131.1.

ohne Urnenabstimmung allerdings gar nicht mehr existieren. § 117 GG schliesst andererseits das Budget, die Festlegung des Steuerfusses und die Abnahme der Rechnung von der Urnenabstimmung aus. Auch das von § 116 geregelte Referendum über Gemeindeversammlungsbeschlüsse ist für diese Geschäfte nicht möglich.

Alternative Organisationsformen im gegenwärtigen Recht sind die ausserordentliche Organisation mit Gemeindeparlament nach § 88 - § 115, welche zurzeit in nur 13 der 176 Gemeinden des Kantons angewandt wird,[33] sowie die ausserordentliche Gemeindeorganisation mit Urnenabstimmung nach § 116 – 117, welche aufgrund von Art. 89 der Kantonsverfassung zumindest für die Gemeindeordnung und damit im Grundsatz in allen Gemeinden und entsprechend auch in Richterswil eingesetzt wird. Art. 9 der Richterswiler Gemeindeordnung bestimmt, dass einmalige Ausgaben von mehr als 1'000'000 Fr. oder jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 150'000 Fr. der Urnenabstimmung zu unterbreiten sind.[34] Die Gemeindeversammlung ist damit für einmalige Ausgaben zwischen 150'000 Fr. und 1'000'000 Fr. und für jährlich wiederkehrende Ausgaben zwischen 30'000 Fr. und 150'000 Fr. zuständig.[35] Bei darunter liegenden Beträgen entscheidet der Gemeinderat in eigener Kompetenz. Ausserdem entscheidet die Gemeindeversammlung über den Erwerb und die Veräusserung von Grundeigentum, falls die finanzielle Tragkraft des Entscheids 1'000'000 Fr. übersteigt.[36]

Da das Gemeindegesetz in den Grundzügen aus dem Jahr 1926 stammt und neben der mittlerweile in der Praxis nicht mehr existierenden ordentlichen Gemeindeorganisation weitere Unzulänglichkeiten und Anachronismen aufweist[37], ist das Gemeindegesetz grundlegend überarbeitet worden und befindet sich zurzeit in der Beratung in der kantonsrätlichen Kommission für Staat und Gemeinden.[38] Von einer formellen Auffrischung abgesehen, bringt der Entwurf zum neuen Gemeindegesetz nur wenige bedeutende Änderungen.[39] § 16 des Entwurfs stärkt die Bedeutung der Vorberatenden Gemeindeversammlung, welche zurzeit in rund 50 Gemeinden des Kantons eingesetzt wird, um Geschäfte vor der Urnenabstimmung

33 Steiner, Reto et al., Gemeindebefragung 2009/2010. Zustand der Gemeinden des Kantons Zürich, Bern 2012, S. VIII.
34 Gemeindeordnung der Gemeinde Richterswil vom 17. Mai 2009, Art. 16.
35 Gemeindeordnung Richterswil, Art. 26.
36 Gemeindeordnung Richterswil, Art. 16.
37 Antrag und Weisung des Regierungsrates vom 20. März 2013 zum Gesetzesantrag für das Gemeindegesetz, S. 59ff.
38 Kommission für Staat und Gemeinden, http://www.kantonsrat.zh.ch/Organisation/Kommissionen.aspx?GruppeID=b13cefc5-33d1-4b45-96de-910a823e5f28 (Zugriff am 16.10.2014).
39 Weisung, S. 117.

zu beraten und zu bereinigen;[40] diese soll neu eine Abstimmungsempfehlung abgeben. § 44 des alten Gemeindegesetzes, welcher die Möglichkeit einer Teilnahmepflicht mit Ordnungsbussen bei Zuwiderhandlung vorsah, soll ersatzlos gestrichen werden; die Teilnahme an der Gemeindeversammlung wird damit also in jedem Fall freiwillig.[41] Die Urnenabstimmung wird gestärkt, indem diese für bedeutende Geschäfte wie Ausgliederungen[42] zwingend werden soll. In der Weisung zum Entwurf wird dazu kommentiert: „Eine Rechtsgrundlage mit hoher demokratischer Legitimation [kann] entsprechend der Wertung der Kantonsverfassung nur durch den Entscheid an der Urne erreicht werden".[43] Trotzdem soll „die Gemeindeversammlung der Ort [bleiben], wo der Grossteil der politischen Beschlüsse gefasst [wird]".[44] Der Entwurf sieht ausserdem eine Änderung des Verfahrens für Einzelinitiativen vor: Während in der gegenwärtigen Gesetzgebung eine Einzelperson mit einer Einzelinitiative über einen Gegenstand, der zwingend der Urnenabstimmung unterliegt, direkt eine Urnenabstimmung erwirken kann,[45] soll zukünftig die „vorläufige Unterstützung" eines Drittels der Stimmberechtigten der Gemeindeversammlung notwendig sein, um eine Einzelinitiative an der Urne behandeln zu können.[46]

2.2.3 Referendum

Die Kantonsverfassung legt in Art. 86 Abs. 2 fest, dass „ein Drittel der anwesenden Stimmberechtigten verlangen [kann], dass über einen Beschluss nachträglich an der Urne abgestimmt wird."[47] Diese nachträgliche Urnenabstimmung ist zwar kein Referendum im eigentlichen Sinn, bei dem ein Behördenentschluss vom Volk geprüft wird, sondern kommt vielmehr einer Wiederholung der Abstimmung zu einem späteren Zeitpunkt und in einem anderen Verfahren gleich. Da aber dennoch ein Entscheid wiederholt und gegebenenfalls widerrufen wird, hat sich der Begriff Referendum weitgehend durchgesetzt.

Die nachträgliche Urnenabstimmung wurde kritisiert, als sie durch die revidierte Kantonsverfassung in allen Gemeinden eingeführt wurde. Da der nach der Diskussion und allfälligen Bereinigung an der Gemeindeversammlung getroffene Entscheid bei der nachträglichen Ur-

40 Weisung, S. 118; Interview mit Vittorio Jenni.
41 Weisung, S. 117.
42 Als Ausgliederung wird eine dauerhafte Übertragung von Gemeindeaufgaben an einen Dritten bezeichnet.
43 Weisung, S. 70.
44 Weisung, S. 83.
45 Weisung, S. 74.
46 Weisung, S. 48; Weisung, S. 217f.
47 Kantonsverfassung, Art. 86 Abs. 2.

nenabstimmung umgestossen werden kann, werde die Gemeindeversammlung marginalisiert und verkomme zur Farce.[48] Ausserdem ermöglicht die nachträgliche Urnenabstimmung, dass selektive Mobilisierung unter umgekehrten Vorzeichen betrieben wird: Eine zahlenmässig schwache Gruppierung, welche aber die Unterstützung einer Mehrheit der an der Urne vertretenen Stimmberechtigten hat, könnte den Entscheid der Gemeindeversammlung an die Urne bringen und so umkehren.

Kübler und Rochat zeigen, dass die nachträgliche Urnenabstimmung ausgesprochen selten angewandt wird: Im Beobachtungsjahr 2008 kam es in den 105 untersuchten Zürcher Gemeinden zu lediglich zwei nachträglichen Urnenabstimmungen.[49] Auch die Gemeindebefragungen aus den Jahren 1988, 1994, 2005 und 2009 zeigen, dass nur sehr selten Gemeindeversammlungsentscheide durch Urnenabstimmungen revidiert werden. In den Jahren 1983-88 war es in 85 % der befragten Gemeinden im Kanton Zürich zu keinen umgestürzten Entscheiden gekommen. In den jeweils zehn Jahren vor den beiden Befragungen von 1994 und 2005 hatte es in 67 % (1994) respektive 81 % (2005) keinen an der Urne umgestürzten Entscheid gegeben.[50] Auch im Zeitraum von 2004-2009 gab es in 86 % der Gemeinden keinen Entscheid der Gemeindeversammlung, der nachträglich verworfen worden ist, ein Wert, der sich nahe am gesamtschweizerischen Wert von 85 % bewegt. Ganz anders gestaltet sich die Lage bei den Zürcher Gemeinden mit Parlament, nur in 38 % der Zürcher Parlamentsgemeinden gab es keinen Parlamentsbeschluss, der von einem Referendum umgestürzt worden ist, der gesamtschweizerische Wert der Parlamentsgemeinden liegt bei 73 %. Durch die Gemeindeschreiberbefragungen wurden keine Werte erfasst, wie häufig Entscheide an der Urne bestätigt werden.[51]

In Richterswil ist es seit der Einführung der revidierten Kantonsverfassung im Jahr 2005 zu keinen nachträglichen Urnenabstimmungen über an der Gemeindeversammlung gefasste Beschlüsse gekommen.

2.3 Situation im Ausland

Im europäischen Ausland verfügen fast alle Gemeinden über ein Parlament oder ein vergleichbares Organ, auch solche mit deutlich weniger als 10'000 Einwohnern (was im

48 Kübler und Rochat, Gemeindeversammlungen, S. 13.
49 Ebenda.
50 Zitiert nach: Kübler und Rochat, Gemeindeversammlungen, S. 13.
51 Kübler und Rochat, Gemeindeversammlungen, S. 13.

Deutschschweizer Raum meist als untere Grenze für ein Gemeindeparlament angesehen wird). Die direktdemokratische Organisationsform mit der Einwohnerversammlung ist im europäischen Vergleich ein Unikum; in den meisten anderen Ländern sind grosse, gewählte Legislativen (Gemeindeparlament) oder sogar nur kleine Exekutiven mit Legislativfunktion verbreitet und akzeptiert.[52] In den Vereinigten Staaten von Amerika zum Beispiel erledigt mit dem „City Council" ein kleines, meist im Majorzsystem zusammengesetztes Gremium zahlreiche Aufgaben, welche in Richterswil die Gemeindeversammlung wahrnimmt.[53] Auch das Subsidiaritätsprinzip, welches Aufgaben immer der funktional kleinstmöglichen Verwaltungseinheit zuteilt, ist in der Schweiz aussergewöhnlich stark ausgeprägt und in stärker zentralisierten Staaten von geringerer Bedeutung.

In Deutschland gibt es auf kommunaler Ebene meist zwei Organe, welche von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern gewählt werden: den Rat (als Parlament mit Legislativ- und Exekutivfunktionen) und den Bürgermeister (als Leiter der Gemeindeverwaltung).[54] In Österreich werden drei Organe von den Stimmberechtigten gewählt: Die Legislative wird als Gemeinderat bezeichnet, die Exekutive besteht aus dem Bürgermeister und aus dem Gemeindevorstand, welcher aus dem Bürgermeister, mehreren Vizebürgermeistern und weiteren Mitgliedern des Gemeinderates besteht.[55] In Italien verfügen alle Gemeinden (*communa*) über ein Gemeindeparlament, das als *consiglio communale* bezeichnet wird. Die Sitzzahl wird nach der Einwohnerzahl der Gemeinde von 60 Sitzen (mehr als eine Million Einwohner) bis 12 (weniger als 3000 Einwohner) abgestuft. Gemeinden mit 10'000-30'000 Einwohnern verfügen über ein Parlament mit 20 Sitzen. Alle volljährigen Einwohner verfügen über das aktive und passive Wahlrecht, sofern sie italienische Staatsbürger oder Bürger eines Staates der EU sind.[56] Grundsätzlich erhält die Liste des gewählten Bürgermeisters (*sindaco*) zwei Drittel der Sitze im Gemeindeparlament.[57] In Frankreich werden in sämtlichen Gemeinden (*municipalité*) alle sechs Jahre die Mitglieder des Gemeindeparlaments (*conseil municipal*) gewählt,

52 Häne, Stefan, «In Gemeinden wie Thalwil braucht die Demokratie ein starkes Parlament», in: Tages-Anzeiger (1.9.2006), S. 2.

53 Interview mit Olivier Dlabac.

54 Wehling, Hans-Georg, Unterschiedliche Verfassungsmodelle. Online: http://www.bpb.de/publikationen/MYGRXS,4,0,Unterschiedliche_Verfassungsmodelle.htm (Zugriff am 14.9.2014).

55 Refresh Politics, Die Organe der Gemeinde, http://www.refreshpolitics.at/de/menu_main/deine-gemeinde/die-organe-der-gemeinde (Zugriff am 14.9.2014).

56 Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, Elezione del sindaco e del consiglio communale. Online: http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0443_Elezioni_Sindaco_Consiglio Comunale.pdf (Zugriff am 17.10.2014), S. 1.

57 Ebenda, S. 7.

welche ihrerseits den Gemeindevorsteher (*maire*) wählen.[58] Dänemark, welches flächenmässig nur wenig grösser ist als die Schweiz, verfügt über aussergewöhnlich grosse Gemeinden (*kommuner*). Seit den 1960er-Jahren wurde die Anzahl Gemeinden von rund 1300 auf nur 98 verringert. Dies führt dazu, dass mehr als die Hälfte der Gemeinden mehr als 40'000 Einwohner hat, nur in vier Inselgemeinden leben weniger als 10'000 Einwohner. In Dänemark wählen die Stimmberechtigten alle vier Jahre das Gemeindeparlament (*kommunalråd*), welches seinerseits den Bürgermeister (*borgmester*) bestimmt. Durch den Einbezug von Bürgervertretungen in die politischen Prozesse soll in Dänemark eine vergleichsweise hohe Mitbestimmung der Bürger gesichert werden.[59] In den Niederlanden wählen die Stimmberechtigten alle vier Jahre den Gemeinderat (*gemeenderat*). Dem Gemeinderat übergeordnet ist die als *college van burgemeester en wethouders* bezeichnete Gemeindeexekutive, wobei der Bürgermeister von der Regierung eingesetzt wird und die *wethouders* (Beisitzer) vom Gemeinderat gewählt werden.[60]

3 Vorteile der Gemeindeversammlung

3.1 Diskussionsmöglichkeit

Der wohl bedeutendste Vorteil der Gemeindeversammlung stellt die Diskussion dar. Die Stimmberechtigten müssen Entscheide nicht ausschliesslich aufgrund der vorhandenen schriftlichen Unterlagen und nur eventuell vorhandener weiterer Kanäle wie Parteien, Leserbriefen oder Lokalberichterstattung fällen und ein Geschäft entweder annehmen oder ablehnen, sondern sie können sich von den Behörden noch genauer informieren lassen oder Fragen stellen. Sie haben zudem die Möglichkeit, ein Geschäft in einem bestimmten Rahmen zu verändern und anzupassen, wobei gesetzliche Einschränkungen berücksichtigt werden müssen.[61] Im Rahmen dieser deliberativen Entscheidungsfindung können die Stimmberechtigten im Idealfall dazu beitragen, eine optimale Lösung zu finden.[62]

---

58 Ministère de l'intérieur, Les élections en France. Online: http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-elections-en-France/Les-differentes-elections (Zugriff am 17.10.2014).

59 Dansk Center For Byhistorie, Kommunalreformen 1970, Online: http://dendigitalebyport.byhistorie.dk/kommuner/artikel.aspx?artikel=kommunalreform_1970.xml (Zugriff am 17.10.2014); Bille, Lars, Das politische System. Online: http://wayback.archive.org/web/20070515151617/http://www.netpublikationer.dk/um/6725/html/chapter01.htm (Stand vom 7.2006, Zugriff am 17.10.2014).

60 Niederländisches Aussenministerium, Staat und Verwaltung in den Niederlanden, https://web.archive.org/web/20080616140834/http://www.minbuza.nl/de/wissenswertes/wissenswertes,staat-und-verwaltung (Zugriff am 17.10.2014).

61 Bärtschiger, Markus, Vor politischem Hitzehoch (Leserbrief), in: Limmattaler Tagblatt (6.8.2004).

62 Schadegg, Marc, Gemeindepräsident Ruedi Hatt zu den Grundsätzen der neuen Gemeindeordnung, in:

Die Diskussion an der Gemeindeversammlung kann eine möglicherweise nur unzureichende Berichterstattung der Lokalmedien über lokalpolitische Themen ersetzen oder zumindest ergänzen und bietet damit den Bürgern die oftmals einzige Möglichkeit, sich über lokalpolitische Themen zu informieren und Argumente der Befürworter und Gegner zu hören.[63] In Richterswil ist die lokalpolitische Berichterstattung zurzeit hauptsächlich durch das Lokalblatt „Zürichsee-Zeitung" gewährleistet. Der Entscheid der „Zürichsee-Zeitung", ihre Redaktionen am rechten Zürichseeufer zusammenzuziehen, könnte langfristig noch nicht absehbare Folgen auf die Qualität der Lokalpresse haben.[64]

Bereits heute ist die Berichterstattung über lokalpolitische Themen in Richterswil nur eingeschränkt vorhanden. Die kommunale Abstimmungsvorlage vom 30.11.2014 über die Vernetzung der Gemeindebauten in Richterswil, welche mit 72% Ja-Stimmen angenommen wurde,[65] wurde in der Zürichsee-Zeitung als Richterswiler Leitmedium lediglich in einem Satz in einem Artikel über die Parole der Richterswiler CVP und in zwei Sätzen im Parolenspiegel der SVP sowie einem Absatz im Parolenspiegel der FDP thematisiert.[66] Demgegenüber erschienen im Tages-Anzeiger als Stadtzürcher Leitmedium sieben Artikel zur Gemeindeabstimmung über die Zürcher Ausnüchterungs- und Betreuungsstelle (ZAB), welche ebenfalls in der Abstimmung vom 30.11.2014 mit 66.9 % Ja-Stimmen angenommen wurde.[67] Neben drei kürzeren Meldungen[68] erschienen auch vier Artikel, welche sich eingehender mit der Abstimmungsvorlage auseinandergesetzt haben, während kritische Artikel in Richterswil vollständig fehlten. Dies, obwohl die Vorlage durchaus diskutabel gewesen wäre.

Die Möglichkeiten des Änderungsantrags, der Einzelinitiative und der Anfrage bieten dem einzelnen Stimmbürger effektive Möglichkeiten der politischen Einflussnahme auf der loka-

---

Zürichsee-Zeitung (17.1.2009), S. 3.

63 Etter, Christoph, Geringes Interesse. SVPler ist gegen Gemeinde-Versammlungen, in: 20 minuten online (18.5.2014), abgerufen durch Swissdox.

64 Bernet, Walter, Rückzug nach Stäfa, in: Neue Zürcher Zeitung (14.8.2014), S. 14.

65 Abstimmung vom 30.11.2014, http://www.richterswil.ch/de/verwaltungbehoerde/abstimmungsresultate/welcome.php?action=showobject&object_id=1361099 (Zugriff am 3.12.2014).

66 CVP steht hinter Golfprojekt, in: Zürichsee-Zeitung (11.11.2014), S. 3; Nein zum Golfplatz, in: Zürichsee-Zeitung (11.11.2014), S. 3; FDP ist für Golfplatz-Eintrag, in: Zürichsee-Zeitung (11.11.2014), S. 5.

67 Gemeindeabstimmung 30. November 2014, https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/abstimmungen_u_wahlen/vergangene_termine/141130/resultate.html?path=sg_resultate_vorlage1001&context=standalone (Zugriff am 6.12.2014).

68 Baumann, Ruedi, Linkes Komitee gegen Zürcher Ausnüchterungsstelle, in: Tages-Anzeiger (9.10.2014), S. 17; Schuler, Edgar, AL nominiert Markus Bischoff, in: Tages-Anzeiger (29.10.2014), S. 13; Fricker, Denise, Linkes Komitee lehnt „Hotel Suff" ab, in: Tages-Anzeiger (30.10.2014), S. 17.

len Ebene,[69] welche in einer Gemeinde mit Parlament grösstenteils den Mitgliedern des Parlaments vorbehalten bleiben. Allerdings kennt die Möglichkeit des Änderungsantrags vergleichsweise viele Einschränkungen und Vorbehalte. So ist es zum Beispiel nicht möglich, ein Geschäft derart abzuändern, dass die Auswirkungen auf die Kosten nicht bekannt wären oder der Charakter des Geschäfts in drastischer Weise verändert würde, so dass von einem anderen Geschäft als dem traktandierten gesprochen werden müsste. Initiativen können rechtliche Schwierigkeiten bereiten, da die Initianten das Recht haben, ihre Vorlage den Stimmberechtigten in Originalform vorlegen zu können, die Gemeindeversammlung andererseits ihr vorgelegte Geschäfte bereinigen und verändern darf.[70]

Die Verfahren einer Gemeindeversammlung sind grundsätzlich effizienter und weniger aufwendig als diejenigen eines Parlaments.[71] Thalmann wendet aber zu Recht ein, dass ein „schwerfälliges Organ wie die Gemeindeversammlung in allen wesentlichen Belangen vorbereitete Anträge braucht",[72] um Beschlüsse fällen zu können. Mit der Revision des Gemeindegesetzes soll auch ein Beleuchtender Bericht zu allen Geschäften der Gemeindeversammlung zwingend werden, so wie dies an Urnenabstimmungen bereits der Fall ist. Dies wird allerdings schon heute in zahlreichen Gemeinden auch an Gemeindeversammlungen praktiziert.[73] Der Verwaltungsaufwand gleicht sich damit demjenigen eines Parlaments bereits an.

Durch die stark angestiegenen Bevölkerungszahlen kann es ausserdem dazu kommen, dass die Gemeindeversammlung zwar gut besucht ist, die Diskussion allerdings nicht mehr funktioniert. Dies passiert entweder, weil sich zu viele Stimmberechtigte mit ähnlichen Voten zu Wort melden und so wichtige Argumente untergehen oder die Stimmberechtigten zwar anwesend sind, sich aber nicht zu Wort melden, weil das Plenum eine abschreckende Grösse hat. In beiden Fällen verkommt die Diskussion zur Farce.[74]

An zahlreichen Gemeindeversammlungen werden die Entscheide ausserdem nicht aufgrund von ernsthafter Diskussion getroffen, sondern sind „in plebiszitäre Akklamation oder reine Routine übergehende [...] Staatsakte".[75] Dies scheint beispielsweise regelmässig an der Bür-

---

69 Häner, Isabelle, Gemeindeversammlung oder Parlament?, in: Neue Zürcher Zeitung (15.9.2004), S. 59.

70 Thalmann, Hans Rudolf, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Wädenswil 2000, S. 135-137.

71 Burri, Andrea, Messmer, Martin, SVP und SP wollen Parlament, in: Neue Luzerner Zeitung (27.8.2004), S. 33; Früh, Peter, Wir sind das Volk!, in: Tages-Anzeiger (7.7.1997), S. 17.

72 Thalmann, Kommentar Gemeindegesetz, S. 128.

73 Weisung, S. 119f.

74 Vgl. Schaffhauser, Gemeindeorganisation, S. 110.

75 Hangartner, Yvo, Soll die St. Gallische Kantonsverfassung durch eine Totalrevision oder durch eine grössere Teilrevision den veränderten Verhältnissen angepasst werden? Gutachten zuhanden des Regierungsrates des

gerversammlung von Rapperswil-Jona der Fall zu sein,[76] aber auch an der Richterswiler Gemeindeversammlung kam es nur an 4 der 32 untersuchten Versammlungen zu Ablehnungen von Geschäften.[77] Sogar Wortmeldungen gibt es keineswegs an allen Gemeindeversammlungen, an den Richterswiler Gemeindeversammlungen vom 11.6.2014 und 27.11.2014 kam es zu insgesamt einer einzigen Wortmeldung aus der Stimmbürgerschaft.

3.1.1 Gemeindeversammlung in Seegräben vom 30.9.2014

Ein idealtypisches Beispiel für die Diskussion an der Gemeindeversammlung stellt die Gemeindeversammlung der Gemeinde Seegräben vom 30. September 2014 dar, an welcher eine von den Medien als „Lex Jucker" bezeichnete Veranstaltungsverordnung verabschiedet wurde. Die Verordnung wurde vom Gemeinderat erarbeitet, um grosse Veranstaltungen mit Auflagen versehen zu können. Es kann davon ausgegangen werden, dass damit hauptsächlich die Anlässe des Erlebnisbauernhofes „Jucker-Farm", welche zu erheblichem Mehrverkehr in der Gemeinde geführt haben, limitiert werden sollten.[78]

Als Gründe für die Teilnahme an der Gemeindeversammlung wurden von den Stimmberechtigten der Wunsch nach Information durch die Behörde und der Wunsch, mitzubestimmen, angegeben. Von den 6 Personen, mit denen der Verfasser im Anschluss an die Gemeindeversammlung kurze Gespräche geführt hat, ging niemand davon aus, dass es zur Mobilisierung durch die Befürworter oder die Gegner gekommen ist. Die Versammlungsteilnehmerinnen und Versammlungsteilnehmer seien von sich aus gekommen, um ihr Partizipationsrecht ausüben zu können.[79] Ebenfalls nicht übermässig stark vertreten seien Direktbetroffene wie entweder Anwohner oder Mitarbeiter der Jucker Farmart AG gewesen. Die Anwohner hätten sich grösstenteils mit der Situation arrangiert und versuchten, beispielsweise durch das Vermieten von Parkplätzen, ihrerseits das Beste aus der Situation zu machen.[80] Auffallend war, dass der

---

Kantons St. Gallen, in: Totalrevision der Kantonsverfassung?, St. Gallen 1972, S. 8ff, zitiert nach: Schaffhauser, René, Die direkte Demokratie in den komplexen Formen der Gemeindeorganisation, St. Gallen 1978, S. 184.

76 Vgl. Protokolle der Bürgerversammlung Rapperswil-Jona, Online: http://www.rapperswil-jona.ch/de/politik/sitzung/ (Zugriff am 21.10.2014).

77 Vgl. S. 22.

78 Hotz, Stefan, Grenzen für Jucker Farm, in: Neue Zürcher Zeitung (1.10.2014), S. 16; Petrò, Lorenzo, Seegräben schränkt Erlebnisbauer Jucker ein, in: Tages-Anzeiger (1.10.2014), S. 15.

79 Persönliche Gespräche mit Seegräbner Bürgerinnen und Bürgern, welche an der Gemeindeversammlung teilgenommen haben, 30.9.2014.

80 Seegräben sagt ja zur „Lex Jucker", in: SRF 1, schweiz aktuell, Erstausstrahlung 1.10.2014, 19.00 Uhr (Dauer: 3'40"), http://www.srf.ch/player/tv/videoembed?id=dec9dd3f-5f89-447a-8c58-14a2ba5be680&width=640&height=360&mode=embed&autoplay=true (Zugriff am 17.10.2014), ab Minute 1:11.

Firmenname des hauptsächlich betroffenen Unternehmens von der Behörde fast gar nicht, von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern nur in Statements wie "Es geht in dieser Vorlage fast exklusiv um die Jucker AG" genannt wurde.

Die Gemeindeversammlung in Seegräben hat damit die wichtigsten Anforderungen an partizipatorische Demokratie erfüllt: Die Versammlung war mit rund 16 % Stimmbeteiligung angemessen besucht und die anwesenden Stimmberechtigten führten nicht zu einem komplett verzerrten Bild der Demographie, sondern konnten die Durchmischung der Bevölkerung einigermassen abbilden. Die Anwesenden liessen sich von der Behörde offene Punkte erklären und stellten kritische Fragen, es fand ein aktiver Meinungsaustausch zwischen Behörde und Stimmbürgerschaft statt. Die wichtigste Funktion gemäss der radikalen Demokratietheorie, die deliberative Entscheidungsfindung, ist damit als erfüllt zu betrachten. Ein Stimmbürger stellte sogar einen Änderungsantrag, welcher aber von der Versammlung relativ klar abgelehnt wurde. Ebenfalls positiv zu vermerken ist, dass die Versammlungsteilnahme die Meinung in der Bevölkerung vermutlich adäquat wiedergeben konnte. Es scheint keine – oder zumindest keine merkliche – selektive Mobilisierung durch Befürworter, Gegner oder direktbetroffene Gruppierungen aufgetreten zu sein. Der Beschluss der Gemeindeversammlung wurde im Sinn einer deliberativen Entscheidungsfindung nach der Anhörung der Argumente von Behörde, Befürwortern und Gegnern gefällt und entspricht damit beinahe idealtypisch den Grundsätzen der radikalen Demokratietheorie.

3.2 Bereinigungsmöglichkeit

Das unmittelbare Abstimmungsverfahren der Gemeindeversammlung erlaubt es, komplizierte Sachverhalte mit mehreren gleichgestellten Vorlagen vergleichsweise einfach zu bereinigen. Anstelle eines sehr umfangreichen schriftlichen Abstimmungsverfahrens mit mehreren Stichfragen, welches für die Stimmberechtigten oftmals nur schwer verständlich ist, wird über alle gleichgeordneten Anträge gleichzeitig abgestimmt, wobei jeweils der Antrag mit den wenigsten Stimmen ausscheidet und das Verfahren wiederholt wird, bis nur noch ein Antrag übrig ist.[81] Bei der Festsetzung des Steuerfusses und bei der Genehmigung des Budgets ist die Diskussion und Bereinigung durch die Stimmberechtigten sogar von zentraler Bedeutung: Wenn ein Steuerfuss oder ein Budget einfach abgelehnt wird, kommt eine Gemeinde in die unangenehme Lage eines budgetlosen Zustandes, in welchem die Handlungsfähigkeit der Gemeinde

81 Gemeindegesetz, § 46 lit. e Abs. 2.

erheblich eingeschränkt ist. Da eine Gemeindeversammlung diese Vorlagen anpassen kann, ist die Wahrscheinlichkeit der Ablehnung eines Steuerfusses oder eines Budgets entsprechend deutlich tiefer.[82] Das Beispiel der Zürcher Gemeinde Hagenbuch zeigt allerdings, dass es auch an Gemeindeversammlungen zur Ablehnung des Budgets kommen kann.[83] In einem Gemeindeparlament können dieselben Geschäfte ausserdem mit einem vergleichbaren Aufwand behandelt werden.

3.3 Tradition und Akzeptanz in der Bevölkerung

Die Gemeindeversammlung ist in zahlreichen Gemeinden fester Bestandteil der Lokalpolitik und geniesst grosse Akzeptanz. Direktdemokratische Romantisierung oder gar Verklärung der Gemeindeversammlung, wie man sie bei Bader (1952) findet,[84] ist heute in dieser Form nicht mehr feststellbar. Es findet eine kritische Auseinandersetzung mit der Gemeindeversammlung statt und 84 % der bei der Untersuchung „Befindlichkeit Zürich" durch gfs.bern 2011 befragten Personen halten es für richtig, dass wichtige Entscheide an der Urne gefällt werden. 60 % der Befragten sind auch der Meinung, an der Gemeindeversammlung könne es durch die tiefe Beteiligung zu undemokratischen Entscheiden kommen. Auch die eigene Teilnahme an der Gemeindeversammlung ist für die Befragten von untergeordneter Bedeutung. Nur 17 % der Befragten gaben an, regelmässig an der Gemeindeversammlung teilzunehmen. Dennoch meinten 69 % der befragten Personen, sie wären mit einer Abschaffung der Gemeindeversammlung „eher nicht" oder „gar nicht einverstanden".[85]

3.4 Geringere Kosten

Die Gemeindeversammlung verursacht eindeutig weniger hohe Kosten als ein Parlament. Obwohl die Weisungen und der Beleuchtende Bericht auch für die Gemeindeversammlung verfasst werden müssen und damit ebenfalls einen Verwaltungsaufwand verursachen, kommen bei einem Parlament zahlreiche weitere Kostenfaktoren dazu.[86] Den Parlamentsmitgliedern werden für jede Parlamentssitzung Sitzungsgelder ausbezahlt. Weiter wird ein genügend grosser Raum mit geeigneter Infrastruktur wie z.B. Pulten für die Ratsmitglieder benötigt. In

82 Interview mit Vittorio Jenni.
83 Baumann, Ruedi, Stimmbürger lehnen Budget ab, in: Tages-Anzeiger (11.12.2014), S. 13.
84 Bader, Emil, Die zürcherische Gemeinde, in: Bridel, Marcel (Hg.), Die direkte Gemeindedemokratie in der Schweiz, Zürich 1952, S. 234.
85 Bieri, Urs et al., Positive Grundhaltung gegenüber Wohngemeinden - Reformen nicht abgeneigt. Schlussbericht zur Befragung Befindlichkeit Zürich, Bern 2011, S. 43-45.
86 Schadegg, Marc, Gemeindepräsident Ruedi Hatt zu den Grundsätzen der neuen Gemeindeordnung, in: Zürichsee-Zeitung (17.1.2009), S. 3.

Wädenswil und Wetzikon werden dafür Mehrzwecksäle verwendet, die vor den Sitzungen des Gemeindeparlaments jeweils dafür eingerichtet werden. In Richterswil gibt es mehrere gemeindeeigene Säle, die sich unter Umständen als Sitzungsräumlichkeiten eignen würden, so der Drei-Könige-Saal, der Haageri-Saal in Samstagern oder das Kultur- und Begegnungszentrum Remise, über welches im Frühjahr 2015 abgestimmt werden wird. Da die Kirche aufgrund einer Abmachung zwischen der politischen Gemeinde und der reformierten Kirchgemeinde kostenfrei benutzt werden kann,[87] scheint aber auch die Nutzung des Kirchgemeindehauses nicht a priori ausgeschlossen zu sein. Dazu kommt der administrative Aufwand, um die von den Parlamentsmitgliedern benötigten Dokumente aufzubereiten und aus parlamentarischen Vorstössen resultierende Geschäfte zu bearbeiten. Die Schätzungen, welchen Mehraufwand ein Parlament verursacht, variieren stark. Für die Gemeinde Schlieren mit 13 128 Einwohnern (2004) wurde ein Mehraufwand von 210'000[88] bis 630'000[89] Franken angegeben.[90] Im Rahmen der Debatte über eine 2005 hängige und später abgelehnte Initiative zur Abschaffung des Gemeindeparlaments in Bülach bezifferten die Initiativbefürworter die Kosten eines Gemeindeparlaments mit rund 1.27 Millionen Franken[91]. Der Bülacher Stadtrat bekämpfte die Initiative und gab die Kosten des Gemeindeparlaments mit 396'000 Franken[92], diejenigen für die Gemeindeversammlung mit rund 246'000[93] Franken deutlich tiefer an.[94] In der aktuellen Debatte um die Einführung eines Einwohnerrates in Münchenstein (BL) werden die Mehrkosten vom befürwortenden Gemeinderat mit 140'000 Fr. angegeben.[95] Im Weisungsheft zur Abstimmung über die Einführung eines Gemeindeparlaments in Wetzikon schätzte der Gemeinderat die jährlichen Mehrkosten auf 600'000 bis 700'000 Fr., ging aber auch davon aus, dass die Zusatzbelastung der Verwaltung auch zu einem höheren Bedarf an Stellen führte.[96] Im Budget der Gemeinde Wädenswil mit 21'012 Einwohnern

87 Die politische Gemeinde erbringt bei den Wahlen der reformierten Kirchgemeinde mehr Leistungen als gesetzlich vorgeschrieben wäre. Im Gegenzug kann die politische Gemeinde die reformierte Kirche bei den Gemeindeversammlungen kostenfrei benutzen.

88 Inflationsbereinigt durch den LIK-Teuerungsrechner von: 2004, CHF 200'000.

89 Inflationsbereinigt durch den LIK-Teuerungsrechner von: 2004, CHF 600'000.

90 Vögeli, Dorothee, Das Schlieremer Parlament in der Schwebe, in: Neue Zürcher Zeitung (2.9.2004), S. 47; Arnet, Helene, Das Parlament will sich nicht selber abschaffen, in: Tages-Anzeiger (11.5.2004), S. 21.

91 Inflationsbereinigt mit dem LIK-Teuerungsrechner von: 2003, CHF 1'200'000.

92 Inflationsbereinigt mit dem LIK-Teuerungsrechner von: 2003, CHF 375'000.

93 Inflationsbereinigt mit dem LIK-Teuerungsrechner von: 2003, CHF 233'000.

94 Höber, Hillmar, Bülachs Stadtrat gegen Abschaffung des Parlaments, in: Neue Zürcher Zeitung (21.9.2004), S. 59.

95 Horisberger, Christian, Walter Banga kämpft für die Gmeini, in: Basler Zeitung (17.9.2014), S. 16.

96 Abstimmung vom 23. September 2012, http://www.wetzikon.ch/politik/abstimmungen/urnenweisungen-2012/23.-september-2012 (Zugriff am 3.12.2014).

(2013) sind das als Gemeinderat bezeichnete Gemeindeparlament und die Kommissionen des Gemeinderats mit 200'000 Franken veranschlagt. Dazu kommt der Aufwand für die Vorbereitung der Geschäfte und die Bearbeitung von Vorstössen, welcher nur schwer zu beziffern ist. Mit 160'000 Franken machen die Sitzungsgelder, welche den Parlamentariern ausbezahlt werden, den klar höchsten Anteil aus. Die Kosten für die Vorbereitung von Geschäften und die Behandlung von Anfragen und Postulaten liegen bei vielleicht 50'000 Franken.[97] Damit kostet das Gemeindeparlament in Wädenswil ungefähr 250'000 Franken, und auch in den anderen Gemeinden, von denen Daten verfügbar sind, liegen die jährlichen Mehrkosten mit durchschnittlich rund 300'000 Franken deutlich tiefer als bei dem vereinzelt – und meist von Parlamentsgegnern – angegebenen Betrag von einer Million Franken pro Jahr.[98]

3.5 Verantwortung bei den Stimmberechtigten

Anstelle von meist alle 4 Jahre gewählten Parlamentsmitgliedern sind an der Gemeindeversammlung alle Stimmberechtigten für die getroffenen Entscheide verantwortlich. Dadurch kann eine Entscheidung der Gemeindeversammlung im besten Fall eine höhere Akzeptanz geniessen als ein Entscheid, der von einem Parlament gefällt wird. Im Sinne der radikalen Demokratietheorie kann angenommen werden, dass zumindest zu fällende wichtige Entscheide zu einer intensivierten Beschäftigung der Stimmberechtigten mit dem Anliegen führen und dementsprechend auch zu einer erhöhten Mobilisierung an der Gemeindeversammlung, wodurch optimalerweise ein Entscheid von höherer demokratischer Qualität herbeigeführt werden kann.

---

97 Interview mit Philipp Kutter.

98 Interview mit Roger Nauer; Höber, Hillmar, Bülachs Stadtrat gegen Abschaffung des Parlaments, in: Neue Zürcher Zeitung (21.9.2004), S. 59.

4 Nachteile der Gemeindeversammlung

4.1 Tiefe Stimmbeteiligung

Datum	Anwesend	Beteiligung	Geschäfte	Abgelehnt
08.12.04	266	3.59%	4	0
15.06.05	67	0.91%	6	0
01.12.05	68	0.92%	1	0
08.03.06	184	2.44%	2	0
15.06.06	54	0.70%	3	0
30.11.06	154	2.00%	4	0
14.03.07	121	1.59%	2	0
21.06.07	60	0.80%	2	0
29.11.07	133	1.75%	9	0
12.03.08	74	0.97%	3	0
12.06.08	67	0.88%	3	0
09.09.08	374	4.92%	4	2
02.12.08	225	2.96%	6	0
09.06.09	141	1.86%	6	0
03.12.09	112	1.47%	5	0
17.03.10	128	1.68%	5	0
01.06.10	62	0.80%	2	0
09.09.10	83	1.10%	3	0
01.12.10	258	3.35%	2	1
09.03.11	383	4.85%	2	1
09.06.11	90	1.12%	4	0
15.09.11	364	4.49%	1	1
30.11.11	160	1.98%	4	0
27.06.12	45	0.56%	3	0
07.11.12	224	2.77%	1	1
12.12.12	53	0.65%	5	0
12.06.13	54	0.66%	2	0
12.09.13	272	3.32%	7	0
04.12.13	84	1.02%	4	0
12.03.14	442	5.39%	3	0
11.06.14	32	0.39%	1	0
27.11.14	84	1.02%	2	0
MEDIAN	116.5	1.53%	3	0
MEAN	154	1.97%	3.5	0.2
25 Perzentil[99]	67	0.89%		
75 Perzentil	224.25	2.81%		

Tabelle 1: Richterswiler Gemeindeversammlungen von 2004 bis 2014. Grün markiert: Versammlungen mit mehr als 3 % Beteiligung, rot: Unter 1 % Beteiligung.

99 Das 25. Perzentil liegt bei 67 Stimmberechtigten, d.h. 75% der untersuchten Gemeindeversammlungen hatten mehr als 67 Besucher. Das 75. Perzentil liegt bei 224 Stimmberechtigten, 75% der untersuchten Gemeindeversammlungen hatten also weniger als 224 Besucher.

Die Richterswiler Gemeindeversammlung weist im Median an den 32 Versammlungen in den Jahren 2004 bis 2014[100] eine Stimmbeteiligung von 1.53 % auf. Dies ist auch im kantonalen Vergleich eine aussergewöhnlich tiefe Beteiligung. Während im Stichjahr (2005) der Untersuchung von Kübler und Rochat die Durchschnittsbeteiligung kantonal bei 5 %[101] lag, war die Gemeinde Richterswil mit unter 1 % durchschnittlicher Stimmbeteiligung diejenige Gemeinde mit der tiefsten Stimmbeteiligung aller 178 untersuchten Zürcher Gemeinden; dies, obwohl in Richterswil 2005 lediglich zwei Gemeindeversammlungen stattfanden.

Im gesamten Beobachtungszeitraum am tiefsten war die Anzahl der Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung vom 11.6.2014, an welcher es ausschliesslich um die Abnahme der Jahresrechnung ging. Von den 32 Stimmberechtigten, welche 0.39 % der rund 8400 Stimmberechtigten[102] ausmachten, setzte sich mehr als ein Drittel aus Offiziellen zusammen.[103] Die Genehmigung der Rechnung fand ohne Wortmeldungen aus der Stimmbürgerschaft statt.

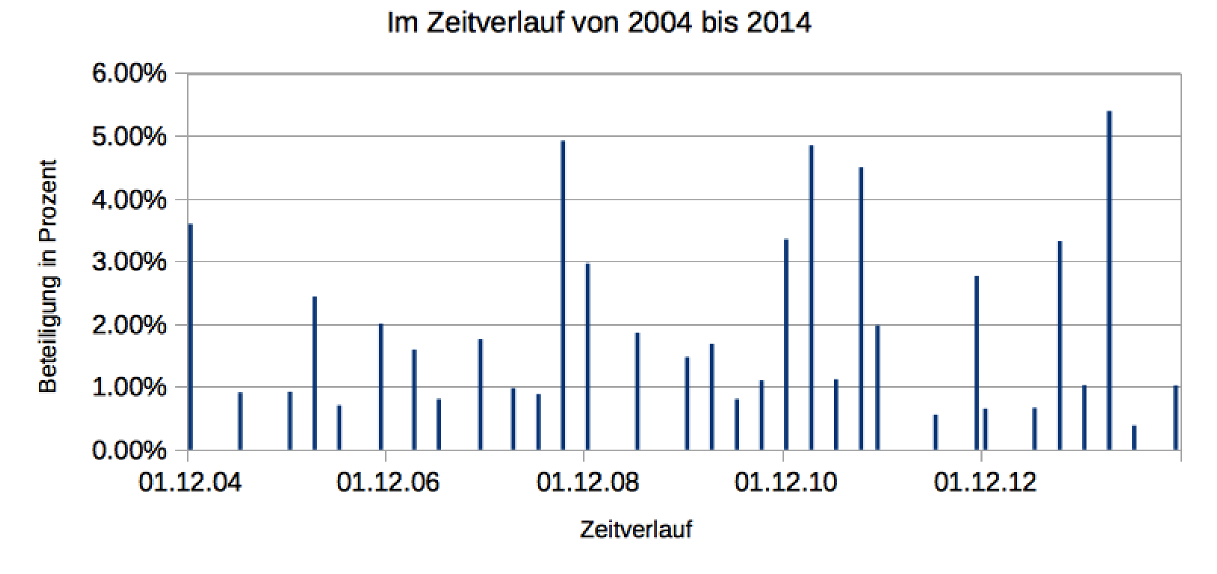


Illustration 1: Beteiligung an den Richterswiler Gemeindeversammlungen von 2004 bis

Bei der Auswertung der 31 Versammlungen der Jahre 2004 bis 2014 traten mehrere Auffälligkeiten zutage. Erstens schwankt die Stimmbeteiligung um den Faktor 14. Dies entspricht dem

100 Eigene Berechnungen, Daten von der Gemeinde Richterswil sowie aus Zeitungsberichten in Swissdox.
101 Kübler und Rochat, Gemeindeversammlungen, S. 6.
102 Eigene Berechnungen, Daten von http://www.richterswil.ch/de/verwaltungbehoerde/abstimmungsresultate/ (Zugriff am 3.12.2014), per 30.11.2014.
103 9 Gemeinderäte, 2 Gemeindeschreiber, 2 Stimmenzähler; 13 Offizielle.

Neunfachen der Schwankung bei den Urnenabstimmungen in Richterswil und dem Doppelten der Schwankung im Kantonsmittel bei den Gemeindeversammlungen der Gemeinden mit 10'000 bis 19'999 Einwohnern, welche die Gemeindebefragung (2010) mit Faktor 7 angibt.[104] Die niedrigste Stimmbeteiligung an einer Richterswiler Gemeindeversammlung lag bei 0.39 %, die höchste Beteiligung bei 5.33 %. Diese beiden Extremwerte wurden ausserdem an zwei direkt aufeinanderfolgenden Gemeindeversammlungen erreicht, zwischen der maximalen und der minimalen Partizipation lagen also nur drei Monate Zeit. Dies deutet auf eine stark von den traktandierten Geschäften abhängige Beteiligung hin. Traktanden der vergleichsweise gut besuchten Versammlungen waren der neue Richtzonenplan (442 Stimmberechtigte, 12.3.2014), aber auch die abgelehnte Neugestaltung des Hornareals am See und der in der gleichen Versammlung ebenfalls verworfene Verwaltungspavillon auf dem Weisshausplatz (9.9.2008). Auch die Versammlungen mit Geschäften mit Bezug zum Altersheim „Wisli“ und zum geplanten Pflegeheim an der Erlenstrasse (12.9.2013, 9.3.2011) weisen überdurchschnittlich hohe Beteiligungswerte auf. Auch Gasser stellte bereits 1952 fest, dass Gemeindeversammlungen „zuweilen sehr schlecht besucht [sind] – zumal wenn keine lebhaft umstrittenen Vorlagen auf der Tagesordnung stehen“[105].

104 Steiner, Gemeindebefragung, S. 52. Die Gemeinde Wetzikon mit Faktor 8 wurde als Extrem speziell erwähnt, während in Gemeinden mit weniger als 10'000 Einwohnern weniger grosse Schwankungen festgestellt wurden.

105 Gasser, Adolf, Die direkte Gemeindedemokratie in der Schweiz, in: Bridel, Marcel (Hg.), Die direkte Gemeindedemokratie in der Schweiz, Zürich 1952, S. 61.

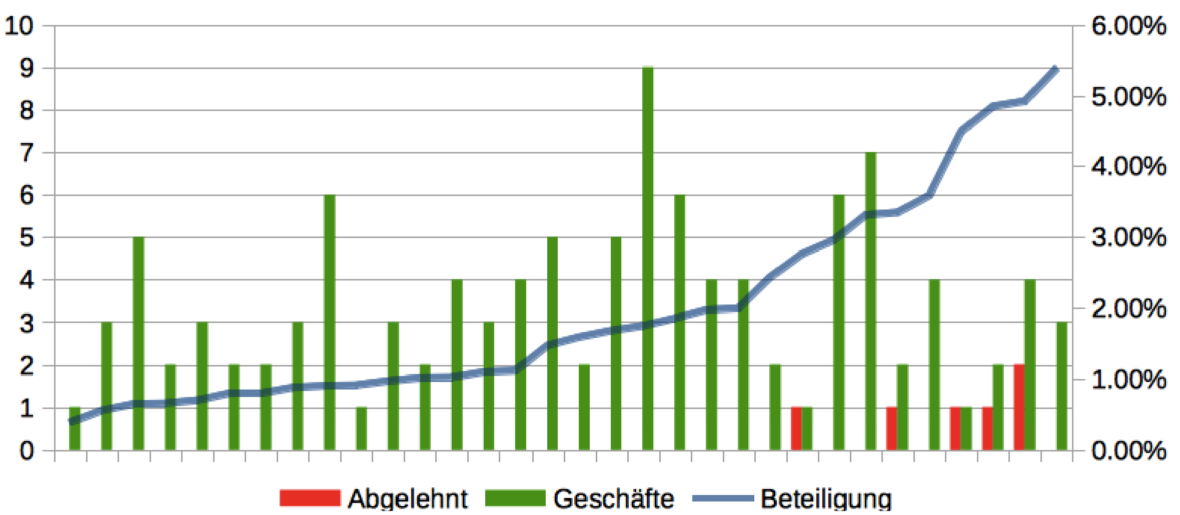


Illustration 2: Anzahl Geschäfte und Anzahl abgelehnter Geschäfte an den Richterswiler Gemeindeversammlungen, geordnet nach Beteiligung (in %)

Zweitens lässt sich eine Korrelation der Anzahl Versammlungsbesucher mit der Anzahl abgelehnter Geschäfte feststellen: Alle Versammlungen, an denen Behördenvorlagen abgelehnt wurden, wiesen Stimmbeteiligungen von 2.7 % oder höher auf und lagen damit oberhalb des 70. Perzentils. Ein Erklärungsansatz für diese Auffälligkeit liegt darin, dass betroffene Gruppen wie Quartiere oder Altersgruppen bei Vorlagen, von denen sie tangiert sind, im Vergleich zu den übrigen Bevölkerungsgruppen überdurchschnittlich stark mobilisiert werden. Es ist weiter auch nicht auszuschliessen, dass die Gemeindeversammlung die Bevölkerungszusammensetzung nicht angemessen repräsentiert und dadurch ebenfalls von Interessengruppen beeinflusste Entscheide getroffen werden. Keinen signifikanten Einfluss auf die Teilnahme scheint die Anzahl der traktandierten Geschäfte zu haben. Damit zeigt sich, dass die Stimmberechtigten weder von einer hohen Zahl an traktandierten Vorlagen abgeschreckt werden, noch dass Versammlungen mit zahlreichen Geschäften in der Regel verschiedene Gruppen zu mobilisieren vermögen. Stattdessen kann davon ausgegangen werden, dass Gegner von Geschäften stärker mobilisiert werden als Befürworter; negativ Betroffene nehmen naheliegenderweise den Aufwand des Versammlungsbesuchs eher auf sich als Stimmberechtigte, welche von Geschäften nicht oder nur leicht positiv tangiert sind.

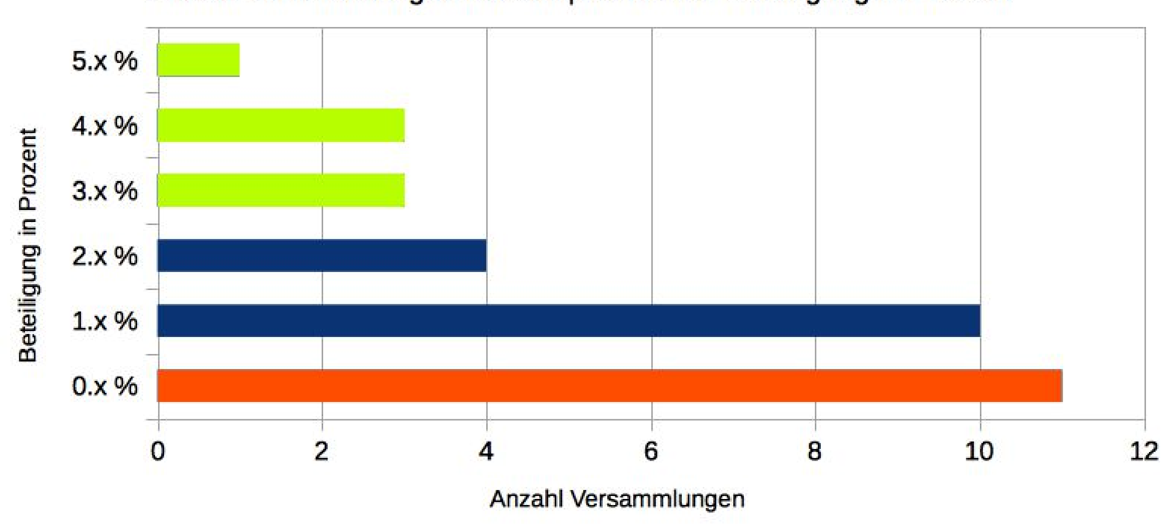


Illustration 3: Beteiligung an den 32 Richterswiler Gemeindeversammlungen von 2004 bis 2014. Anzahl Versammlungen nach Prozent Stimmbeteiligung.

Drittens zeigt sich deutlich, dass die meisten Richterswiler Gemeindeversammlungen nur sehr schwach besucht sind. Zwei Drittel der Versammlungen zwischen 2004 und 2014 hatten Beteiligungswerte von unter 2 %, bei mehr als einem Drittel der Gemeindeversammlungen waren sogar weniger als 1 % der Stimmberechtigten anwesend. Weiter zeigt sich erneut deutlich, dass nur sehr wenige Gemeindeversammlungen für Richterswil verhältnismässige „hohe“ Beteiligungswerte aufweisen. Es ist deshalb sogar möglich, dass die Beteiligung an der Gemeindeversammlung im kollektiven Verständnis zu hoch eingeschätzt wird, da an den meisten Gemeindeversammlungen nur sehr wenige Stimmberechtigte anwesend sind, während die seltenen gut besuchten Versammlungen mehr Versammlungsteilnehmer anziehen und so auch mehr Personen im Bewusstsein bleiben.

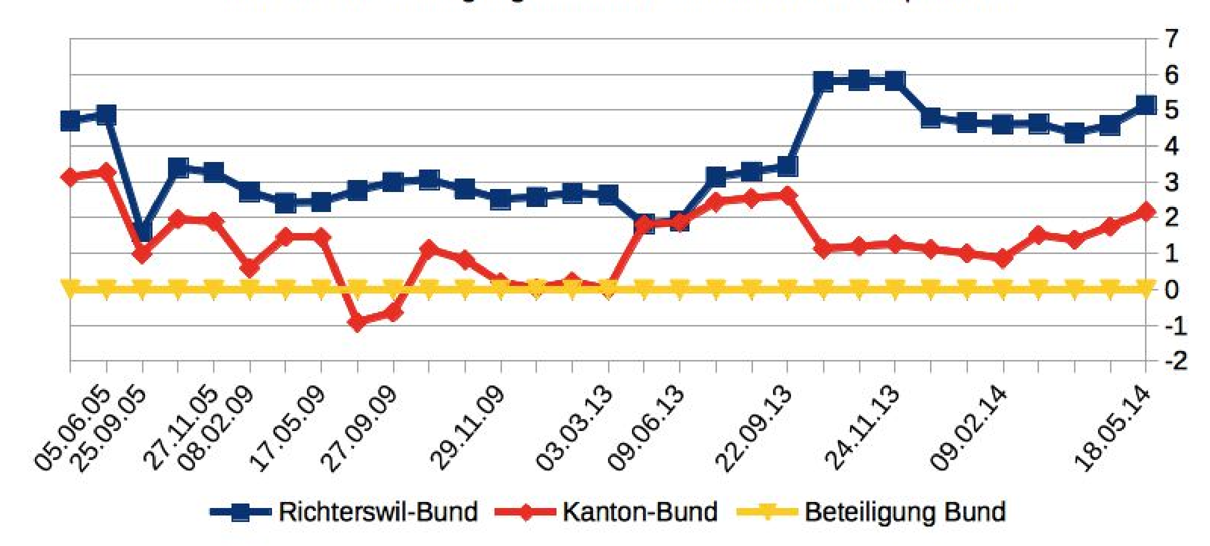


Illustration 4: Die Beteiligung an eidgenössischen Urnenabstimmungen in Richterswil und im Kanton Zürich im Vergleich zur Beteiligung auf Bundesebene. Differenz zur Beteiligung auf Bundesebene in Prozentpunkten

Die Erwartung, die Gemeinde Richterswil weise bei eidgenössischen und kantonalen Urnenabstimmungen analog zur schlechten Beteiligung an den Gemeindeversammlungen ebenfalls unterdurchschnittliche Beteiligungswerte auf, bestätigt sich nicht: Im Gegenteil liegt die durchschnittliche Stimmbeteiligung bei den 31 untersuchten eidgenössischen Abstimmungen aus den Jahren 2005, 2009 sowie 2013-2014 in Richterswil mit 52.98 % durchschnittlich 3.58 % höher als die Beteiligung auf Bundesebene und 2.29 % höher als diejenige im Kanton Zürich. Die Gemeinde Richterswil ist bei eidgenössischen Abstimmungen ausserdem eine der sogenannten „Referenzgemeinden“, in welchen die Ergebnisse von eidgenössischen Abstimmungen oft nahe am eidgenössischen Gesamtresultat liegen. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass die Gemeinde Richterswil eine das schweizweite Mittel der abstimmenden Bevölkerung gut repräsentierende Bevölkerung hat. Dementsprechend können die besseren Beteiligungswerte an der Gemeindeversammlung in den meisten Zürcher Gemeinden[106] als Zeichen dafür gewertet werden, dass es nicht eine einseitige politische Ausrichtung ist, welche einen entscheidenden Einfluss auf den Gemeindeversammlungsbesuch in Richterswil hat.

Auch die tiefsten der in den untersuchten Abstimmungen erfassten Beteiligungswerte, bei den Abstimmungen vom 17.5.2009 über die Biometrischen Pässe und Identitätskarten (41.18%)

106 Kübler und Rochat, Gemeindeversammlungen, S. 5f.

sowie die Komplementärmedizin (41.23%), ergeben eine Sockelteilnahme von über 3000 Bürgerinnen und Bürger, die an allen Abstimmungen teilnehmen. Im starken Kontrast dazu stehen die im Mittel nur 117 Stimmberechtigten (rund 3% der Sockelteilnahme an eidgenössischen Abstimmungen oder 1.59% aller Stimmberechtigten), die an den Gemeindeversammlungen teilnehmen. Auch die Mobilisierung bei eidgenössischen Abstimmungen als Verhältnis der tiefsten Stimmbeteiligung zur höchsten Stimmbeteiligung ist in Richterswil nicht aussergewöhnlich, die Stimmbeteiligung schwankt um den Faktor 1.49 und damit genau gleich stark wie im gesamten Kanton Zürich und etwas stärker als das gesamtschweizerische Verhältnis von 1.46. Kantonsweit lag die Anzahl Teilnehmer an durchschnittlich besuchten Gemeindeversammlungen im Jahr 2009 bei 167 Personen, 1988 lag sie noch bei 265 Personen.[107] In Richterswil zeigt sich kein eindeutiger Trend bei den Beteiligungswerten der letzten zehn Jahre.

Unbestritten ist die systembedingt niedrigere Beteiligung an Gemeindeversammlungen als an Urnenabstimmungen. Erwähnt wird diese Diskrepanz unter anderem bei Epprecht,[108] Meyer,[109] Mettler[110] sowie Kübler und Rochat[111]. Steiner stellte in der Belper Befragung 1960 fest, dass 30 % der Stimmbürger „nie" an Gemeindeversammlungen teilnahmen und 37 % „selten". Zwei Drittel der Bürger waren also weder „gelegentlich" noch „häufig" an der Gemeindeversammlung präsent.[112] Noch frappanter sind die Werte der Befragung „Befindlichkeit Zürich" von 2011: 36 % der Bürger nehmen „selten" an der Gemeindeversammlung teil, 46 % gaben an, gar nie teilzunehmen. Damit zählen rund 82 % der Stimmberechtigten zu den normalerweise Abwesenden.[113] Weiter lässt sich eine negative Korrelation der Gemeindegrösse mit der Beteiligung an der Gemeindeversammlung nachweisen.[114] Erklärungsansätze für die tiefere Beteiligung an Gemeindeversammlungen als an Urnenabstimmungen sind der höhere Zeitaufwand des Gemeindeversammlungsbesuchs im Vergleich zur Stimmabgabe an der

107 Steiner, Gemeindebefragung, S. 53.
108 Epprecht, Edwin, Die ausserordentliche Gemeindeorganisation im Kanton Zürich, Zürich 1938, S. 24.
109 Meyer, Hugo, Die unmittelbare Demokratie in der Gemeinde, in: Nawiasky, Hans (Hg.), Die Gemeindeautonomie, Einsiedeln 1946, S. 114.
110 Mettler, Max, Die zürcherische Gemeinde, in: Bridel, Marcel (Hg.), Die direkte Gemeindedemokratie in der Schweiz, Zürich 1952, S. 212.
111 Kübler und Rochat, Gemeindeversammlungen, S. 6.
112 Steiner, Jürg, Die Anteilnahme der Stimmbürger am politischen Leben ihrer Gemeinde, Bern 1961, S. 43f.
113 Steiner, Gemeindebefragung, S. 52.
114 Ebenda; Kübler und Rochat, Gemeindeversammlungen, S. 6.

Urne, der Hin- und Rückweg, welcher bei brieflicher Stimmabgabe entfällt, und Nachteile der Gemeindeversammlung wie das mangelnde Stimmgeheimnis.[115]

Einen weiteren interessanten Aspekt bringt die Auswertung der ersten Gemeindebefragung von 1986-1991: Die Teilnehmerzahl korreliert negativ mit der Grösse der Gemeindeexekutive. „Vor allem bei Gemeinden mit mehr als 1000 Einwohnern verringert sich die durchschnittliche Teilnehmerzahl um über 30 Prozent, wenn der Vorstand neun oder mehr (anstatt nur fünf) Mitglieder umfasst."[116] Zur Erklärung wird eine grössere Repräsentativität eines breiter zusammengesetzten Gemeinderates angenommen. Die Bürger tendieren dazu, ein kleines, weniger vielfältig zusammengesetztes Gremium eher zu kontrollieren als ein grösseres, von dem sie sich eher vertreten fühlen. Ausserdem ist die gegenseitige Kontrolle in einem grösseren Gremium eher gegeben. Auch eine grössere Anzahl politischer Gruppierungen in einer Gemeinde korreliert negativ mit der Beteiligung. Analog zur Grösse der Exekutive liegt die Erklärung nahe, dass Bürgerinnen und Bürger sich von den vorhandenen Organisationen ausreichend vertreten fühlen und den Gemeindeversammlungsbesuch deswegen als vernachlässigbar erachten.[117] Diese Theorie lässt sich durchaus auf Richterswil anwenden: Der Gemeinderat hat 9 Sitze und es sind verschiedene Parteien aktiv. Dazu passt die stark unterdurchschnittliche Teilnahme.

Tiefe Stimmbeteiligung ist auch bei nationalen Abstimmungen ein Problem, wobei bei Urnengängen eine tiefe Stimmbeteiligung dennoch um den Faktor 50 bis 100 grösser ist als die Beteiligung an der Richterswiler Gemeindeversammlung. Die Thematik ist bereits intensiv bearbeitet worden;[118] zur Erklärung der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Wahlen und Abstimmungen gibt es dennoch bis jetzt keine allgemein akzeptierte Theorie.

---

115 Streiff, Ullin, Die Gemeindeorganisation mit Urnenabstimmung im Kanton Zürich, Zürich 1959, S. 256; Ebenda, S. 65.

116 Geser, Hans, Bürgerbeteiligung an der Gemeindeversammlung, in: Neue Zürcher Zeitung (10.5.1989), S. 23.

117 Ebenda.

118 Linder, Wolf, Schweizerische Demokratie, Bern 2012, S. 283-286; Schaffhauser, Gemeindeorganisation, S. 157-159; Ladner, Gemeindeversammlungen, S. 74; Schwegler, Eveline, Motivstrukturen unter Stimmzwang. Sind die Schaffhauser die Schweizerischen Musterbürger?, Zürich 2009, S. 1; Downs, Anthony, An Economic Theory of Democracy, New York 1957, S. 36-40; Aubert, Jean-François, So funktioniert die Schweiz, Muri bei Bern 1980 (frz. 1978), S. 244-249; Steiner, Jürg, Einige Hypothesen zur Stimmbeteiligung, in: Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für politische Wissenschaft (1963), S. 56-62.

4.2 Beeinflussbarkeit

4.2.1 Selektive Mobilisierung

Eine oft geäusserte Kritik an der Gemeindeversammlung stellt die Anfälligkeit für Manipulation der Beschlüsse durch Interessengruppen dar. Bereits in „Die ausserordentliche Gemeindeorganisation im Kanton Zürich", 1938 erschienen, wird dieser Kritikpunkt erwähnt.[119] Auch im Vorfeld der Abstimmung in Wetzikon 2012 wurde dieses Argument oft vorgebracht;[120] ein Leserbrief nennt konkrete Beispiele für von einzelnen Gruppierungen erwirkte Entscheide:

> „Ein Quartier möchte Tempo 30. Mit ein paar Sympathisanten hat man an der Gemeindeversammlung die Mehrheit.
>
> Dem [sic] Sportclub ist es leid, Baurechtszins zu zahlen. Man geht geschlossen an die Gemeindeversammlung und setzt es ganz einfach durch."[121]

Auch an der Richterswiler Gemeindeversammlung soll es bereits zu ähnlichen Entscheiden gekommen sein: Die Gemeindeversammlung hatte über einen Beitrag an die Garderobenhäuschen eines Sportvereins zu befinden. Die Mitglieder des Sportvereins wurden für die Gemeindeversammlung mobilisiert, der Entscheid wurde prompt im Sinn der Gruppierung gefällt. Darauf soll sich der Verein noch während der laufenden Versammlung in eine Gastwirtschaft begeben haben, um den errungenen Sieg zu feiern. An der Versammlung allerdings wurde angeblich ein Wiedererwägungsantrag für den getroffenen Entscheid gestellt, und in der Abwesenheit des Sportvereins sollen die Garderobenhäuschen schliesslich doch abgelehnt worden sein.[122] Die Geschichte ist zwar mehreren Bürgern und Behördenmitgliedern bekannt, der Wahrheitsgehalt kann aber angezweifelt werden: Es ist zwar grundsätzlich möglich, dass Stimmberechtigte einen Wiedererwägungsantrag in der Form einer Initiative stellen,[123] dies muss aber in schriftlicher Form geschehen. Es ist nicht möglich, dass ein korrekter

---

119 Epprecht, Gemeindeorganisation, S. 24.

120 Lenz, Stefan, Wetzikons Demokratieform anpassen (Leserbrief), in: Zürcher Oberländer (30.6.2012), S. 18; Guhl, Anna E., Seilziehen um Parlamentsentscheid, in: Zürcher Oberländer (1.9.2012), S. 3; Ledebur, Michael von, Unterschiedliches Demokratieverständnis, in: Zürcher Oberländer (5.9.2012), S. 5; Müller, Christian, Dem Herzen einen Ruck geben, in: Zürcher Oberländer (12.9.2012), S. 5; Blattner, Peter, Weg von der Betroffenheitsdemokratie (Leserbrief), in: Zürcher Oberländer (12.9.2012), S. 17; Bandixen, Sönke, Mit Parlament Schwachpunkte im politischen System korrigieren, in: Zürcher Oberländer (12.9.2012), S. 17; Rüegg, Hubert, Die Zeit ist reif für ein Parlament (Leserbrief), in: Zürcher Oberländer (15.9.2012), S. 9.

121 Rüegger, Bruno, Parlament: ein Muss für Wetzikon (Leserbrief), in: Zürcher Oberländer (17.9.2012), S. 14; Verifiziert in einem Telefongespräch mit Bruno Rüegger am 20.8.2014. Zu den genannten Beispielen sei unter anderem auch noch eine „Baumsetzaktion" gekommen: Eine Gruppierung hat erreicht, dass pro Jahr für 10'000 Franken Bäume gepflanzt werden – vor der Kirche sei damals eine Menge Velos gestanden.

122 Persönliche Gespräche mit A. Pfister, 29.3.2014 und 5.11.2014.

123 Thalmann, Kommentar Gemeindegesetz, S. 148.

„Wiedererwägungsantrag" gestellt wurde und an derselben Gemeindeversammlung rechtskonform darüber abgestimmt worden ist, da dieses Geschäft nicht traktandiert ist. Auch das der Behörde in § 49 des Gemeindegesetzes zugesprochene Recht auf Wiedereinbringung eines Antrags verlangt ausdrücklich, dass das Geschäft an einer späteren Gemeindeversammlung nochmals behandelt wird.[124] Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass die Anekdote entweder ins Reich der Legenden gehört oder auf eine nicht rechtskonform abgelaufene Gegebenheit zurückgeht (bei der der betroffene Sportverein die Möglichkeit gehabt hätte, Rechtsmittel zu ergreifen).

Anstelle einer Mobilisierung durch Vereine oder andere Interessengruppen ist auch die Mobilisierung durch Parteien denkbar. So nennt Streiff (1959) die Richterswiler Gemeindeversammlung (um die Kriegsjahre) als ein Beispiel par excellence für eine Gemeindeversammlung mit verhärteten Parteifronten, an der kaum je eine richtige Diskussion zustande kam: „[In Richterswil] war während der Vorkriegs- und Kriegsjahre [die Parteidisziplin] sehr straff; zudem entsprach die Sitzordnung in der Kirche der Parteizugehörigkeit. So stand das Abstimmungsresultat auf Grund der Besetzung der beiden Hälften praktisch schon fest, bevor die Versammlung begonnen hatte."[125]

Wenn ausserdem die Diskussion an der Gemeindeversammlung hauptsächlich von einigen wenigen Stimmberechtigten, welche sich zu einer grossen Zahl von Geschäften und Themen mit hoher Konstanz äussern, geführt wird, kann die Diskussion als wenig sinnvoll angesehen werden. Beispielsweise an der Bürgerversammlung der Gemeinde Rapperswil-Jona ist zu beobachten, dass sich nur eine kleine Zahl der an den Versammlungen anwesenden Stimmberechtigten zu Wort meldet, und dies überdurchschnittlich häufig mit Stellungnahmen im Namen von Parteien.[126] Der Politologe Reto Steiner geht davon aus, dass diese Bürgerinnen und Bürger auch in ein Gemeindeparlament gewählt werden würden, falls sie über eine Basis verfügen.[127]

Kübler und Rochat versuchten, das Problem der selektiven Mobilisierung anhand der Erfolgsquote von Behördenvorlagen im Vergleich zu Urnenabstimmungen zu beurteilen.[128] 2008

124 Gemeindegesetz, § 49.
125 Streiff, Gemeindeorganisation, S. 261.
126 Vgl. Protokolle der Bürgerversammlung Rapperswil-Jona, Online: http://www.rapperswil-jona.ch/de/politik/sitzung/ (Zugriff am 21.10.2014).
127 Vögeli, Dorothee, „Die Demokratie ist nicht gratis zu haben", in: Neue Zürcher Zeitung (18.8.2003), S. 25.
128 Kübler und Rochat, Gemeindeversammlungen, S. 12.

seien 98 % der an Gemeindeversammlungen beratenen Behördenvorlagen erfolgreich gewesen, was einer Erfolgsquote von 75 % an der Urne gegenübersteht. Kübler und Rochat ziehen daraus den Schluss, "es [gäbe] also keine Hinweise darauf, dass an Gemeindeversammlungen die Mehrheitsverhältnisse in der Gemeinde durch selektive Mobilisierung im grossen Stil manipuliert würden; auch der Zusammenhang zwischen Stimmbeteiligung und Erfolgsquote [sei] statistisch nicht signifikant."[129] Auch für eine selektive Mobilisierung durch die Behörden, also das Einladen von Befürwortern, finden Kübler und Rochat keine Beweise. Sie gehen so weit, die „hartnäckige Thematisierung des Problems der selektiven Mobilisierung" als „erstaunlich"[130] zu bezeichnen und erklären sich dies damit, dass die „wenigen konkreten Fälle [von] selektiver Mobilisierung [...] als einschneidende Erlebnisse im kollektiven Gedächtnis haften [blieben]".[131]

Die sehr stark datenbasierte Methode von Kübler und Rochat muss aber mit grosser Vorsicht betrachtet werden: Es ist unter anderem auch möglich, dass Interessengruppen ihre Anliegen bereits bei der Entstehung der Behördenvorlage einbringen können. Ausserdem werden nur die Erfolgsquoten von Behördenvorlagen untersucht, von den Gruppierungen selbst eingebrachte Vorstösse bleiben unbeachtet. Schliesslich zeigt sich auch eine negative Korrelation der Gemeindegrösse mit der Erfolgsquote von Behördenvorlagen.[132] Da die Gemeindegrösse auch mit der Beteiligung an der Gemeindeversammlung negativ korreliert, kann daher durchaus der Schluss gezogen werden, selektive Mobilisierung sei in grossen Gemeinden einfacher möglich – besonders dann, wenn die Beteiligung wie in Richterswil unter einem Prozent liegt.

Auch Ladner zeigt eine positive Korrelation der Gemeindegrösse mit der Häufigkeit von Versuchen selektiver Mobilisierung auf und belegt mit Ergebnissen der Befragung von 1877 Gemeindeschreibern, dass in 46.3 % der Gemeinden – also beinahe der Hälfte der befragten Gemeinden – „gelegentlich Versammlungen [stattfanden], an denen bestimmte Gruppierungen oder Personen durch gezielte Mobilisierung versuchten, Entscheide zu ihren Gunsten zu beeinflussen. In einem kleinen Anteil der Gemeinden (7,0 %) geschah dies sogar öfters".[133]

129 Ebenda.
130 Ebenda, S. 13.
131 Ebenda.
132 Interview mit Olivier Dlabac.
133 Ladner, Gemeindeversammlungen, S. 83.

Lehner et al. zeigen in ihrer 1978[134] durchgeführten Befragung der kommunalen Elite Bülachs, dass 75 % der 87 Befragten der Aussage zustimmten, „Interessengruppen [könnten] ihre Vorstellungen in der Gemeindeversammlung leichter verwirklichen".[135] Auch Bader erwähnt selektive Mobilisierung explizit, aber vergleichsweise wertfrei: „Entschlossene und klug agierende Gruppen"[136] könnten entscheidend auf den Ausgang einer schwach besuchten Versammlung einwirken. In einem Interview mit der NZZ gibt der Ökonom und Nationalfondsforscher Reto Steiner an, dass „ab 5000 bis 10 000 Einwohner die Zufallsentscheide ganz klar zunehmen. [...] Einige wenige [können] das Bild der Haltung der Bevölkerung verfälschen."[137]

Als Gegenmittel gegen durch selektive Mobilisierung zustande gekommene Entscheide kann zwar das Referendum an der Urne angeführt werden, welches durch 1/3 der anwesenden Stimmberechtigten verlangt werden kann. Wenn aber eine Interessengruppe, die sehr stark und unauffällig mobilisiert hat, eine Versammlung torpediert und gar mehr als 66 % der Anwesenden ausmacht, wäre auch diese Möglichkeit ausgeschaltet. Falls von den Stimmberechtigten, welche nicht der Interessengruppe angehören, keine Zustimmung zum Anliegen erwartet werden kann, würde das an einer durchschnittlichen Versammlung zwar 232 Stimmberechtigten entsprechen, welche von der Interessengruppierung mobilisiert werden müssten, bei einem Viertel der Versammlungen würden allerdings schon rund 130 Vertreter einer Interessengruppe eine 2/3-Mehrheit erreichen und bei der am schlechtesten besuchten Gemeindeversammlung würden weniger als 100 Personen genügen. Mit selektiver Mobilisierung kann damit unter Umständen durchaus ein sehr ernstzunehmender Einfluss auf ein kommunales politisches System ausgeübt werden, besonders dann, wenn an den Versammlungen weniger als 1 % der Stimmberechtigten vertreten sind.

4.2.2 Lobbyismus

Auch in Gemeindeparlamenten kann nicht verhindert werden, dass Interessengruppen ihren Anliegen Gewicht verleihen. So ist ein Sportverein mit mehreren Hundert Mitgliedern bereits eine nicht zu unterschätzende Gruppierung, welche bei einem ihren Interessen zuwiderlau-

134 Die Stadt Bülach verfügt seit 1974 über ein Parlament. Bereits 1978 und später 2005 waren Vorstösse zur Wiedereinführung der Gemeindeversammlung hängig. Sowohl die befragte Elite als auch die Stimmberechtigten haben den Vorstoss 1978 abgelehnt. Auch 2005 scheiterte die Vorlage.

135 Lehner, Franz, et al., Kommunalpolitik zwischen Plebiszit und Repräsentation, Eliteeinstellungen zur direkten Demokratie in einer schweizerischen Gemeinde, Zürich 1978, S. 5.

136 Bader, Zürcherische Gemeinde, S. 228.

137 Vögeli, Dorothee, „Die Demokratie ist nicht gratis zu haben", in: Neue Zürcher Zeitung (18.8.2003), S. 25.

fenden Entscheid eines Parlaments einen deutlichen Einfluss auf die Wahlchancen von Kommunalpolitikern haben kann und so die Entscheidungen von Parlamentariern beeinflussen kann. Es ist wohl in keinem politischen System möglich, Lobbyismus oder die Beeinflussung von Parlamentariern durch Gruppierungen vollständig zu unterbinden. Wenn sich Lobbyismus darauf beschränkt, die Parlamentarier zu informieren und auf Anliegen hinzuweisen, kann er als ebenfalls legitimes demokratisches Instrument angesehen werden, da es gar nicht möglich ist, dass ein Parlamentarier vollkommen unabhängig entscheidet und über alle Themen von sich aus informiert ist. Auch die Gefahr der Beeinflussung von Entscheiden kann als weniger hoch als bei einer Gemeindeversammlung angesehen werden, da Gruppierungen, welche einen Entscheid durchsetzen wollen, bei Gemeindeparlamenten nicht über das Überraschungsmoment verfügen und sich auch bei (Wieder-)Wahlen gegen den Rest der Stimmbevölkerung durchsetzen müssen.[138]

4.3 Repräsentativität

Eine in der Praxis nicht durchführbare Vollversammlung aller Stimmberechtigten würde die Zusammensetzung der stimmberechtigten Bevölkerung optimal repräsentieren. Ein von der Bevölkerung gewähltes Parlament kann annäherungsweise die Varianz der politischen Zusammensetzung der Bevölkerung widerspiegeln und durch die Anwendung der Proporzwahl auch politische Minderheiten berücksichtigen, kann aber die verschiedenen Bevölkerungsschichten bereits weniger gut repräsentieren. Bei der Gemeindeversammlung kann die demografische Varianz innerhalb der Bevölkerung nur angemessen wiedergegeben werden, wenn Vertreterinnen und Vertreter aller Bevölkerungsteile von sich aus an der Versammlung teilnehmen.

4.3.1 Repräsentation der demografischen Zusammensetzung

Bereits die Auswertung der Befragung der Gemeindeschreiber hat ergeben, dass die Gemeindeversammlung die Demografie der Bevölkerung nicht angemessen wiedergeben kann.[139] Ältere Bürger und (als automatische Folge) Alteingesessene sind übervertreten.[140] Dies ist auch in Richterswil der Fall: Alteingesessene sind stärker vertreten als Neuzuzüger. Bei den Ge-

138 Interview mit Philipp Kutter.
139 Steiner, Gemeindebefragung, S. 53-54.
140 Matt, Lukas, „Es waren fast keine Eltern da“, in: Tages-Anzeiger (17.9.2011), S. 29; Wittwer, Peter, Der Einwohnerrat wird nun auch in Muttenz zu einem Thema, Basler Zeitung (13.12.1996), S. 39.

schlechtern halten sich Frauen und Männer ungefähr die Waage, im Hinblick auf das Alter der Versammlungsteilnehmer liegt dieses klar über dem Durchschnittsalter der Bevölkerung.

In der Literatur herrscht Konsens darüber, dass einzelne Bevölkerungsgruppen an der Gemeindeversammlung über-, andere untervertreten sind. Desax (1952) beschreibt den typischen Gemeindeversammlungsbesucher als älteren Angehörigen des Mittelstands, auch frühere Amtsträger der Gemeinde sollen meist an den Versammlungen teilnehmen. Die Abwesenheit der Jugend beunruhigt Desax so stark, dass er ein Verbot von jeglichen Sportveranstaltungen während Gemeindeversammlungen vorschlägt.[141]

Das es nicht möglich ist, sich an der Gemeindeversammlung stellvertreten zu lassen, sind Kranke oder Gebrechliche sowie Stimmberechtigte mit unregelmässigen Arbeitszeiten per se von der Teilnahme an der Versammlung ausgeschlossen. Auch für Einwohnerinnen und Einwohner aus dem Ortsteil Samstagern ist der Weg an die Gemeindeversammlung mit rund 3 Kilometern Distanz nicht zu unterschätzen, wobei Streiff zeigt, dass die flächenmässige Ausdehnung von Gemeinden im Kanton Zürich höchstens von untergeordneter Bedeutung für die Einführung der ausserordentlichen Gemeindeorganisation mit Urnenabstimmung war.[142]

4.3.2 Repräsentation der politischen Zusammensetzung

Die Repräsentation der politischen Zusammensetzung der Bevölkerung lässt sich nur schwer beurteilen. Im Sinne der radikalen Demokratietheorie sind die unterschiedlichen Meinungen an den Gemeindeversammlungen vertreten. Ob sie auch zahlenmässig repräsentativ vertreten sind, kann empirisch nicht gezeigt werden. Es muss davon ausgegangen werden, dass aufgrund der stärkeren Mobilisierung von Gegnern als von Befürwortern[143] und durch selektive Mobilisierung[144] die Meinungen der Bevölkerung an der Gemeindeversammlung zuweilen verzerrt wiedergegeben werden.

4.4 Mangelndes Stimmgeheimnis

Während Bader (1952) die Öffentlichkeit der Stimmabgabe noch als „Vorwand, um nicht an der Versammlung teilnehmen zu müssen“,[145] bezeichnete, wird das mangelnde Stimmgeheimnis in der jüngeren Literatur differenzierter gewertet: Streiff (1959) ist zum Beispiel der

141 Desax, J., Untersuchung über die Volksversammlungen im Kanton Graubünden, in: in: Bridel, Marcel (Hg.), Die direkte Gemeindedemokratie in der Schweiz, Zürich 1952, S. 115f.

142 Streiff, Gemeindeorganisation, S. 257.

143 Vgl. S. 25.

144 Vgl. Kapitel 4.2.1 Selektive Mobilisierung.

145 Bader, Zürcherische Gemeinde, S. 223.

Meinung, dass „aus Furcht vor Sanktionen [...] zumeist [nur] jene Bürger, die als Parteivertreter bekannt und an Anfeindungen gewohnt sind [das Wort ergreifen].“[146] Auch für Gewerbetreibende sieht Streiff Probleme sowohl bezüglich Stimmabgabe als auch in Stimmenthaltung.[147]

Im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966, welcher für die Schweiz am 18. September 1992 in Kraft getreten ist, wurden die Bestimmungen des kantonalen und kommunalen Rechts, welche vorsehen oder zulassen, dass Wahlen an Versammlungen nicht geheim durchgeführt werden, vorbehalten. Da Artikel 25 lit. b des Paktes das geheime Verfahren nur für Wahlen vorsieht, musste kein Vorbehalt zu Sachabstimmungen gemacht werden.[148]

Das Gemeindegesetz sieht die Möglichkeit der geheimen Stimmabgabe vor, welche von einem Viertel der an der Versammlung anwesenden Stimmberechtigten verlangt werden kann. Diese Möglichkeit wird aber nur sehr selten genutzt.[149] Ausserdem kann auch die Forderung nach geheimer Stimmabgabe eine für Eingeweihte klar interpretierbare Meinungsäusserung sein.

4.5 Fehlendes Versammlungslokal

In zahlreichen Gemeinden sind die Versammlungslokale der Gemeindeversammlung seit Jahrzehnten dieselben geblieben, während die Bevölkerung stark zugenommen hat. So kann auch in Richterswil die reformierte Kirche mit einer Kapazität von rund 800 Personen weniger als 10% aller Stimmberechtigten aufnehmen. Eine hypothetische Vollversammlung wäre deshalb in vielen Gemeinden gar nicht möglich.

Die räumliche Begrenztheit der Versammlungslokale, welche für die Gemeindeversammlung genutzt werden, wurde von Bader (1952) auch als Argument gegen die Einführung des Frauenstimmrechts angeführt. Bader argumentierte mit sehr viel Pathos, durch die Verdoppelung der Stimmberechtigtenzahl „ergäbe sich also aus praktischen Gründen der Zwang zu vermehrter Bildung von Gemeindeparlamenten, die Beseitigung mancher Gemeindeversammlung und damit eine allgemeine Schmälerung des [...] hochgehaltenen Volksrechtes der un-

146 Streiff, Gemeindeorganisation, S. 65.
147 Ebenda.
148 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, SR 0.103.2, Online: http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html (Zugriff am 15.10.2014).
149 Streiff, Gemeindeorganisation, S. 67.

mittelbaren aktiven Teilnahme an den Gemeindegeschäften, der direkten Diskussion und direkten Entscheidung, [welche] der Befürworter der Bürgerversammlung als urdemokratische Überlieferung, als lebendigste Ausdrucksform der direkten Demokratie und erhabenstes Element der Dorfgemeinschaft [...] bedauern [müsste]."[150] In demselben Sammelband wird die Platzproblematik durch Adolf Gasser dezidiert anders beurteilt: „In einer Hinsicht bedeutet die reine Demokratie in den schweizerischen Gemeinden sicherlich ein Entwicklungshemmnis; ihr Vorhandensein ist es nämlich, wodurch die Einführung des Frauenstimmrechtes so sehr erschwert wird."[151]

Die besonders im Kanton Zürich verbreitete Nutzung der (reformierten) Kirchen wird von Streif (1959) ausserdem als problematisch angesehen, da die Bevölkerung (im Kanton Zürich) nicht mehr grösstenteils protestantisch ist, sondern verschiedenen Konfessionen angehört.[152] Daneben muss die Nutzung der Kirchen auch im Kontext der Trennung von Kirche und Staat kritisch angesehen werden. Da allerdings kaum mehr Alternativen zu den grossen Sälen der Kirchen bestehen, scheint diese heute als notwendig akzeptiert zu sein. Einen positiven Aspekt nennt Bader (1952), die Kirche mässige die Anwesenden und führe zu einer gemessenen Zurückhaltung in den Voten. Gemeindeversammlungen in Turnhallen seien deutlich offensiver als diejenigen, welche in der Kirche durchgeführt würden.[153]

4.6 Geringere Kontrolle der Exekutive

Die Gemeindeversammlung ist für einen Gemeinderat ein grundsätzlich weniger kritischer und damit „angenehmerer" Partner als ein Gemeindeparlament, wobei es auch in Versammlungsgemeinden zu Konflikten zwischen den Stimmberechtigten und der Behörde kommen kann.[154] Das Gemeindeparlament kann sich eingehend mit den Geschäften auseinandersetzen und erhält durch Kommissionen sehr detaillierte Informationen über die Geschäfte. Die Gemeindeversammlung dagegen wird hauptsächlich durch die amtlichen Publikationen und allenfalls durch die Lokalpresse informiert. Damit verfügt ein Parlament in vielen Fällen auch über deutlich bessere Sachkenntnisse als die Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung. Dies führt auch dazu, dass die Gemeindeexekutive der Gemeindeversammlung gegen-

150 Bader, Zürcherische Gemeinde, S. 234.
151 Gasser, Gemeindedemokratie, S. 62.
152 Streiff, Gemeindeorganisation, S. 254.
153 Bader, Zürcherische Gemeinde, S. 226.
154 Höber, Hillmar, Bülachs Stadtrat gegen Abschaffung des Parlaments, in: Neue Zürcher Zeitung (21.9.2004), S. 59; Interview mit Philipp Kutter.

über über einen Informationsvorsprung verfügt.[155] Die Gemeindeexekutive kann in Versammlungsgemeinden von den Stimmberechtigten nur schwer kontrolliert werden, da die Versammlungsteilnehmer oftmals gar keine Übersicht über die Tätigkeiten der Gemeindeexekutive haben. Das einzige Kontrollorgan ist damit die Rechnungsprüfungs- oder Geschäftsprüfungskommission. Auch bei der Befragung der Exekutivmitglieder der Zürcher Gemeinden (2008/2009) gaben 84 % der Exekutivmitglieder von Parlamentsgemeinden an, sie würden von der Legislative stark oder eher stark kontrolliert, während es in Versammlungsgemeinden lediglich 55 % der Exekutivmitglieder sind.[156] Da die Gemeindeversammlung in der Regel durch den Gemeindepräsidenten geleitet wird und dieser den Verlauf einer Versammlung und damit auch ihre Entscheide unter Umständen erheblich beeinflussen kann, steht dem Gemeinderat oder auch nur der Partei des Gemeindepräsidenten eine weitere bedeutende Möglichkeit der Einflussnahme auf die Versammlung zur Verfügung.[157]

Oftmals entscheidet ein Parlament auch über Geschäfte, die in der ordentlichen Gemeindeorganisation vom Gemeinderat übernommen werden. Damit ist in einer Parlamentsgemeinde das Gewaltenteilungsprinzip stärker ausgeprägt. Auch die Kontrolle der Verwaltung kann von einem Parlament deutlich besser ausgeübt werden.[158] Ein Parlament kann oftmals mehr Einfluss auf die Geschäfte ausüben als die Stimmberechtigten, welche an der Gemeindeversammlung teilnehmen, da dieses ebenfalls stärker in die Bearbeitung der Geschäfte eingebunden wird und besser über ebendiese informiert ist.[159]

5 Alternativen

5.1 Vorberatende Gemeindeversammlung

Die vorberatende Gemeindeversammlung ist in § 116 Abs. 2 des Gemeindegesetzes vorgesehen. Die Gemeindeordnung kann verlangen, dass die der Urnenabstimmung unterstehenden Geschäfte an der Gemeindeversammlung bereinigt werden. Die vorberatende Gemeindeversammlung ist somit eine Spezialform der ausserordentlichen Gemeindeorganisation mit Urnenabstimmung, welche in § 116 und § 117 des Gemeindegesetzes geregelt ist. Aufgrund

155 Häner, Isabelle, Gemeindeversammlung oder Parlament?, in: Neue Zürcher Zeitung (15.9.2004), S. 59.
156 Meuli, Urs, Tätigkeit und Profil der Zürcher Gemeinderäte, Zürich 2011, S. 61f.
157 Streiff, Gemeindeorganisation, S. 252; Bader, Zürcherische Gemeinde, S. 227.
158 Vögeli, Doris, Das Schlieremer Parlament in der Schwebe, Neue Zürcher Zeitung (2.9.2004), S. 47.
159 Höber, Hillmar, Bülachs Stadtrat gegen Abschaffung des Parlaments, in: Neue Zürcher Zeitung (21.9.2004), S. 59; Früh, Peter, Wir sind das Volk!, in: Tages-Anzeiger (7.7.1997), S. 17; Bärtschiger, Markus, Vor politischem Hitzehoch (Leserbrief), in: Limmattaler Tagblatt (6.8.2004).

der Bestimmung der Kantonsverfassung, die Gemeindeordnung sei zwingend an der Urne zu beschliessen, wird diese Organisationsform zumindest fallweise in allen Gemeinden angewandt. Die Gemeindeordnung bestimmt, welche Geschäfte zwingend der Urnenabstimmung unterstehen und damit von der vorberatenden Gemeindeversammlung bereinigt werden. Von der Urnenabstimmung ausgeschlossen sind in jedem Fall Budget, Steuerfuss, Rechnung und Genehmigung von gebundenen Ausgaben. Die Gemeindeversammlung behält damit auch bei der ausserordentlichen Organisationsform mit Urnenabstimmung oder der vorberatenden Gemeindeversammlung bestimmte Kompetenzen. Die vorberatende Gemeindeversammlung ermöglicht es also interessierten Stimmberechtigten, den Grossteil der Geschäfte zu beraten, bevor sie der Urnenabstimmung – und damit einem repräsentativeren Gremium – vorgelegt werden.

Als Hauptvorteil kann die Begrenzung der Entscheidungskompetenzen der meist sehr schlecht besuchten Gemeindeversammlung unter gleichzeitiger Beibehaltung der Diskussionsmöglichkeit gesehen werden. Nachteil ist die Gefahr einer weiteren Abwertung der Gemeindeversammlung, da sie in den meisten Geschäften nicht mehr entscheidungsbefugt wäre. Ausserdem sind Steuerfuss und Budget weiterhin durch selektive Mobilisierung angreifbar. Der Entwurf zum neuen Gemeindegesetz sieht vor, die vorberatende Gemeindeversammlung aufzuwerten, indem sie eine Abstimmungsempfehlung zuhanden der Urnenabstimmung abgibt.[160]

In Richterswil wird die ausserordentliche Gemeindeorganisation mit Urnenabstimmung bereits angewandt, Urnenabstimmungen erfolgen hauptsächlich über Ausgaben von mehr als 1'000'000 Fr. Die Einführung der vorberatenden Gemeindeversammlung wäre über die Änderung der Gemeindeordnung möglich und würde eine vergleichsweise kleine Umstellung bedeuten.[161]

5.2 Parlament

Das Gemeindegesetz regelt die Organisation mit Grossem Gemeinderat (Gemeindeparlament) in § 88-115. Wie bei der vorberatenden Gemeindeversammlung werden die Details der Gemeindeorganisation (wie die Sitzzahl im Parlament) von den Gemeindeordnungen festgelegt. Der Gesetzesentwurf beinhaltet keine grundlegenden Änderungen der Rechts-

160 Weisung, S. 118.
161 Vergleiche auch Kapitel 2.2.2 Rechtsgrundlagen, Seite 9.

grundlagen von Gemeindeparlamenten, ist mit nur noch 10 Bestimmungen[162] aber deutlich kürzer gefasst als das geltende Gesetz, welches 19 Bestimmungen[163] aufweist.

5.3 Verfahren zur Änderung der Gemeindeorganisationsform

Das Gemeindegesetz sieht in § 50 vor, dass jeder Stimmberechtigte zur Einreichung einer Initiative[164] über Gegenstände, welche in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung fallen, berechtigt ist. Thalmann (2000) geht im Kommentar zum Gemeindegesetz weiter davon aus, dass „auch für Initiativen, die der Urnenabstimmung unterliegen, ein einziger stimmberechtigter Unterzeichner genügt. […] Der Begriff 'Gemeindeversammlung' in § 50 [darf] so ausgelegt werden, dass darunter die 'Gesamtheit der Stimmberechtigten' zu verstehen ist.“[165] Dementsprechend ist es in der gegenwärtigen Rechtslage möglich, als Einzelperson eine Urnenabstimmung über die Einführung eines Gemeindeparlaments anzustossen, indem eine Initiative zur Änderung der Gemeindeordnung eingereicht wird. Im Gesetzesantrag ist jedoch vorgesehen, dass Einzelinitiativen zukünftig die Unterstützung eines Drittels der an der Gemeindeversammlung anwesenden Stimmberechtigten benötigen.

Eine Initiative zur Einführung der ausserordentlichen Gemeindeorganisation mit Gemeindeparlament wurde 2012 in Wetzikon eingereicht und in der Volksabstimmung vom 23.9.2012 angenommen.[166] Die Initiative umfasste eine fertig ausformulierte Gemeindeordnung mit 51 Artikeln, für welche vom Gemeindeamt und der Bildungsdirektion des Kantons Zürich noch einige Änderungen vorgeschlagen wurde, sowie eine kurze Begründung. Es ist aber auch möglich, dass eine Initiative in Form einer allgemein anregenden Initiative kurz gehalten wird und im Initiativtext lediglich die Einführung der ausserordentlichen Gemeindeorganisation mit Gemeindeparlament verlangt. In diesem Fall muss dann aber eine erneute Urnenabstimmung über die ausgearbeiteten Bestimmungen erfolgen.[167]

5.4 Situation im Kanton Zürich

Von den 29 Gemeinden im Kanton Zürich, welche mehr als 10'000 Einwohner haben, verfügen 13 über ein Gemeindeparlament. Diese 13 Parlamentsgemeinden gehören zu den 17

162 Ebenda, S. 7-9.
163 Gemeindegesetz, S. 30-34.
164 Obwohl das Gemeindegesetz eindeutig von Initiative spricht, wird eine solche oftmals als Einzelinitiative bezeichnet.
165 Thalmann, Kommentar Gemeindegesetz, S. 333.
166 Abstimmung vom 23. September 2012, http://www.wetzikon.ch/politik/abstimmungen/urnenweisungen-2012/23.-september-2012 (Zugriff am 3.12.2014).
167 Persönliche Korrespondenz mit Vittorio Jenni, 4.12.2014.

grössten Gemeinden im Kanton.

Die Gemeinde Horgen, mit 19'252 achtgrösste Gemeinde im Kantons Zürich, ist seit der Einführung des Parlaments in Wetzikon (23'254 Einwohner) die grösste Gemeinde, welche nicht über ein Gemeindeparlament verfügt. Horgen hat zwar von 1927 bis 1938 ein Gemeindeparlament eingesetzt, anschliessend aber die ausserordentliche Gemeindeorganisation mit Gemeindeversammlung und Urnenabstimmung eingeführt.[168] Opfikon ist mit 16'045 Einwohnern die kleinste Gemeinde, die zurzeit ein Parlament einsetzt. Mit Horgen, Volketswil, Thalwil und Regensdorf gibt es vier Gemeinden, welche grösser sind als Opfikon und die an der Gemeindeversammlung festhalten. Richterswil liegt bevölkerungsmässig an 21. Stelle und ist damit die achtgrösste Gemeinde, die nicht über ein Parlament verfügt.

168 Streiff, Gemeindeorganisation, S. 250.

Gemeinde	Einwohner (2012)	Rang	Parlament	Einführung (Jahr)	Sitze
Zürich	379915	1	ja	1893	125
Winterthur	104366	2	ja	1895	60
Uster	32710	3	ja	1927	36
Dübendorf	25299	4	ja	1974	40
Dietikon	24772	5	ja	1958	36
Wetzikon	23254	6	ja	2012	36
Wädenswil	20907	7	ja	1974	35
Horgen	19252	8	nein (abgeschafft)	(1927-1938)	
Kloten	18373	9	ja	1970	32
Adliswil	17997	10	ja	1974	36
Bülach	17928	11	ja	1974	28
Volketswil	17743	12	nein		
Thalwil	17309	13	nein		
Schlieren	17170	14	ja	1974	36
Regensdorf	16951	15	nein		
Illnau-Effretikon	16099	16	ja	1974	36
Opfikon	16045	17	ja	1974	36
Wallisellen	14149	18	nein		
Stäfa	13866	19	nein		
Küsnacht	13485	20	nein		
Richterswil	**12825**	**21**	nein		
Meilen	12777	22	nein		
Zollikon	12152	23	nein		
Rüti	11928	24	nein		
Affoltern a.A.	11265	25	nein		
Bassersdorf	11229	26	nein		
Pfäffikon	11012	27	nein		
Hinwil	10602	28	nein		
Männedorf	10462	29	nein		
Gossau	9709	30	nein		

Tabelle 2: Gemeindeorganisationsformen im Kanton Zürich. Farbcodierungen entsprechend Illustration 'Gemeindelandschaft in Differenzierung der Gemeindeorganisation' (S. 43)[169]

169 Statistisches Amt des Kantons Zürich, Gemeindeporträt Kanton Zürich, http://www.statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/daten/gemeindeportraet_kanton_zuerich.html#a-content (Zugriff am 13.12.2014); Grafik Gemeindelandschaft in Differenzierung der Gemeindeorganisation (S. 43 dieser Arbeit).

Wohl auch im Sinne des durch die Bundesverfassung garantierten Subsidiaritätsprinzips[170] gibt es keine eigentlichen Bestrebungen des Kantons, die Abgrenzung zwischen Versammlungs- und Parlamentsgemeinden deutlicher zu regeln oder Parlamente ab einer bestimmten Gemeindegrösse für obligatorisch zu erklären. Bereits in der Weisung zum Antrag der Abänderung des Gemeindegesetzes 1968 schrieb der Regierungsrat des Kantons Zürich: „Es besteht von kantonaler Seite heute keinerlei Anlass, irgendwelche Landgemeinden zur Aufgabe der Gemeindeversammlung zu zwingen.“[171] Auch bei der 2006 begonnenen Erarbeitung der Totalrevision des Gemeindegesetzes[172] war es keine Option, die Einführung eines Gemeindeparlaments ab einer bestimmten Einwohnerzahl für obligatorisch zu erklären. Vielmehr wurde diskutiert, ob die Hürde zur (freiwilligen) Einführung eines Parlaments nicht von 2'000 auf 10'000 Einwohner erhöht werden soll. Diese Erhöhung wurde allerdings verworfen, stattdessen soll es zukünftig allen Gemeinden freistehen, ein Parlament einzuführen.[173]

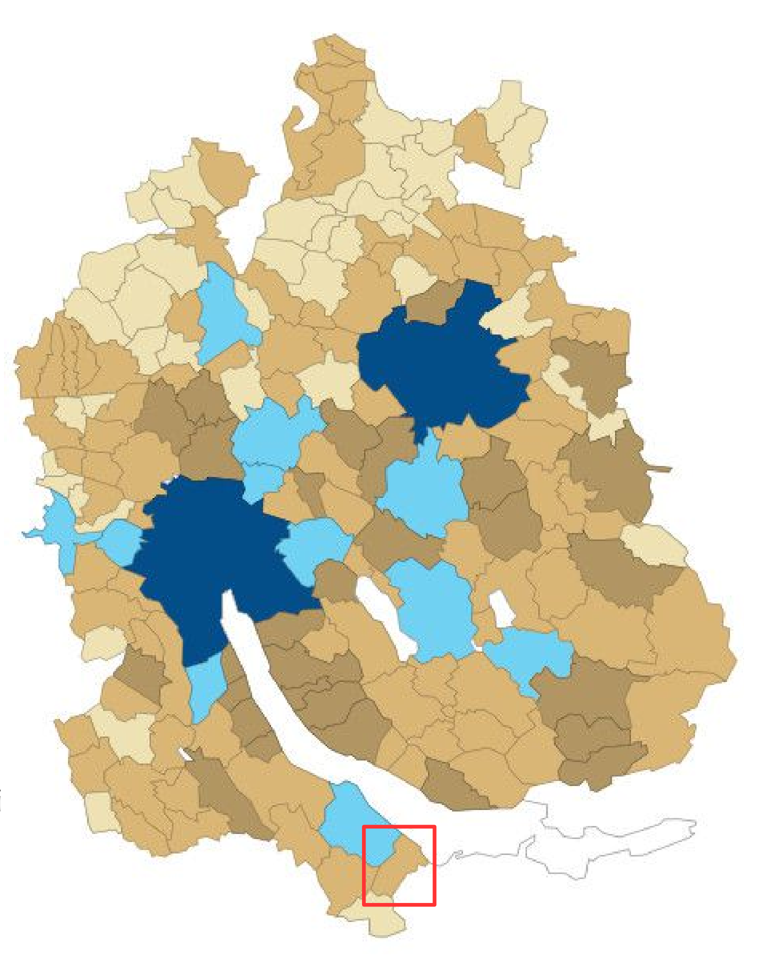


Illustration 5: Gemeindeorganisationsformen im Kanton Zürich, Stand der Angaben zu Exekutivkommissionen und Verwaltungskreisen 2008, Stand der Angaben zu Gemeindeorganisationsformen 2014. Rot markiert: Gemeinde Richterswil.

170 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, Art. 5a; vgl. Kapitel 3.3 Tradition und Akzeptanz in der Bevölkerung, Seite 19.
171 Amtsblatt des Kantons Zürich, 1968, S. 868.
172 Gemeindeamt des Kantons Zürich, Totalrevision Gemeindegesetz, https://www.zh.ch/internet/justiz_inneres/gaz/de/ueber_uns/reformen/gemeindegesetz/reformverlauf.html (Zugriff am 15.10.2014).
173 Interview mit Vittorio Jenni.

5.5 Permeabilität zwischen den Organisationsformen

Es kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt kaum von einer Bewegungstendenz zwischen den verschiedenen Organisationsformen, welche das Gemeinderecht kennt, ausgegangen werden. Die Permeabilität zwischen dem Versammlungs- und dem Parlamentssystem ist ausgesprochen gering. Seit der ersten Welle der Einführung von neuen Parlamenten in den 1970er-Jahren ist mit der Gemeinde Wetzikon nur noch eine einzige Gemeinde zur ausserordentlichen Gemeindeorganisation mit Gemeindeparlament übergegangen. Bader gibt an, in der Zwischenkriegszeit habe eine Parlamentseuphorie geherrscht, welche erst durch die Verbreitung von totalitären Systemen und den Ausbruch des 2. Weltkriegs durch eine „[Rückbesinnung] auf [die] demokratischen Institutionen“[174] beendet worden sei.[175] Trotzdem sind Horgen und Uster die einzigen Gemeinden, welche in dieser Zeit (beide 1927) ein Parlament einführten. Horgen hat als einzige Gemeinde im Kanton Zürich 1938 das Gemeindeparlament wieder abgeschafft. Davon abgesehen gibt es ausser vereinzelt wiederkehrenden Vorstössen und Initiativen zur Rückkehr zur Gemeindeversammlung, welche bisher allesamt abgelehnt worden sind, keine rückläufige Bewegung zurück zur Gemeindeversammlung.

Bei Gemeindefusionen wird oft die Einführung eines Gemeindeparlaments für die neu entstehende Gemeinde thematisiert, so auch bei der gegenwärtig angedachten Fusion zwischen den Gemeinden Horgen und Hirzel.[176] In Rapperswil-Jona (26'542 Einwohner) wurde bei der Fusion 2005 aus politischen Gründen auf ein Gemeindeparlament verzichtet. Die Fusion wurde bei gleichzeitiger Einführung eines Parlaments als gefährdet angesehen. Im Herbst 2014 haben SP, SVP, UGS[177] und GLP sowie Parteilose allerdings eine Initiative zur Einführung eines Parlaments lanciert.[178]

Auf nationaler Ebene gibt es keine einheitliche Tendenz, die Einführung von Gemeindeparlamenten zu fordern oder abzulehnen. Bei der Analyse zahlreicher Zeitungsberichte aus der ganzen Schweiz fällt auf, dass dieselben Parteien in manchen Gemeinden die Einführung von Parlamenten, in anderen Gemeinden deren Abschaffung fordern. Es ist deshalb möglich, dass

174 Bader, Zürcherische Gemeinde, S. 233.
175 Ebenda.
176 Unternährer, Pascal, Brautschau im Bezirk Horgen, in: Tages-Anzeiger (24.10.2014), S. 17.
177 Lokalpolitische Gruppierung („Unabhängig, Grün, Sozial“) in Rapperswil-Jona, welche der Grünen Partei der Schweiz (GPS) nahesteht, online: UGS, http://www.ugs-linth.ch/ (Zugriff am 13.12.2014).
178 Kuriger, Patrizia, Rapperswiler sollen Stadtparlament erhalten, in: Zürichsee-Zeitung (10.10.2014), S. 2.

meist Parteien oder politische Gruppierungen, welche aus einer Änderung der Gemeindeorganisationsform einen Vorteil zu ziehen hoffen, einen solchen Wechsel anregen.[179]

6 Situation in Richterswil



Illustration 6: Gemeinde Richterswil aus der Luft, im Vordergrund der Ortsteil Samstagern, auch „Berg" genannt, am See die Ortsteile Burghalden und Richterswil. Die Gemeinde hat 12'947 Einwohner, 9'784 Einwohner in Richterswil und 3'163 in Samstagern.[180] Bildquelle: Google Maps.

6.1 Einstellung der politischen Elite

Aus den mit Behördenvertretern geführten Gesprächen – auf denen der folgende Abschnitt im Wesentlichen beruht – hat sich gezeigt, dass die politische Elite in Richterswil der Einführung eines Gemeindeparlaments eher ablehnend gegenübersteht. Dass die Richterswiler Gemeindeversammlung im kantonalen Vergleich sehr schlecht besucht ist, hat die befragten Behördenmitglieder überrascht. Dies ist aber durchaus nachvollziehbar, da die Beteiligungsdaten der Gemeindeversammlungen nicht zentral erfasst und verglichen werden, sondern für jede Gemeinde und jede Gemeindeversammlung einzeln eingeholt werden müssen. Von seinen Kollegen aus dem Bezirk Horgen, so der Richterswiler Gemeindeschreiber Roger Nauer, hätten die meisten ebenfalls mit schwacher Partizipation an der Gemeindeversammlung zu

179 Interview mit Olivier Dlabac.
180 Gemeinde Richterswil, Richterswil in Zahlen, http://www.richterswil.ch/de/verwaltungbehoerde/politikzahlen/ (Zugriff am 14.12.2014).

kämpfen. Da die Beteiligung an der Gemeindeversammlung in Richterswil häufig unter einem Prozent liegt,[181] wird die Repräsentativität der Gemeindeversammlung in Richterswil auch von den befragten Vertretern der politischen Elite der Gemeinde durchaus in Frage gestellt. An der von lediglich 84 Stimmberechtigten besuchten Richterswiler Gemeindeversammlung vom 27. November 2014 erwähnte Gemeindepräsident Hans-Jörg Huber (FDP) die tiefe Beteiligung und meinte, dass an der nächsten Gemeindeversammlung mehr Direktbetroffene erscheinen werden und deshalb die Beteiligung höher sein werde. Auch die Angst vor Meinungsäusserung hat Huber explizit angesprochen und damit gezeigt, dass sich die Gemeindeexekutive dieser grundsätzlichen Schwachpunkte der Gemeindeversammlung bewusst ist. Dennoch äussern die befragten Vertreter der politischen Elite kaum Kritik an der Gemeindeversammlung, die demokratische Entscheidungsfindung sei trotz der niedrigen Beteiligung nicht beeinträchtigt. Bei der Einführung eines Gemeindeparlaments, so die Befürchtung der politischen Elite, würde es zu einer unerwünschten „Verpolitisierung“ (insbesondere Polarisierung) der Lokalpolitik kommen. In den beiden Parlamentsgemeinden im Bezirk Horgen (Wädenswil und Adliswil) seien die politischen Verhältnisse und Umgangsformen deutlich harscher als in den Versammlungsgemeinden.

Es gibt in Richterswil zurzeit keine politischen Gruppierungen, welche ein Gemeindeparlament fordern. Bei der Revision der Gemeindeordnung (2009) wurde die Möglichkeit der Einführung eines Parlaments bald verworfen. Ein Erklärungsansatz für diese negative Einstellung der Gemeindeelite liegt darin, dass der Gemeinderat mit neun Sitzen breit abgestützt ist und dadurch keine namhafte Gruppierung nicht vertreten ist. Bei der Einführung eines Parlaments würden die Gemeindebehörden an Einfluss verlieren, der Gemeinderat würde wohl verkleinert werden. Es ist daher durchaus möglich, dass die etablierten politischen Gruppierungen auch ihre eigenen Interessen wahren, indem sie auf ein Parlament verzichten.

6.2 Einstellung der Stimmberechtigten

Im Rahmen der vorliegenden Maturitätsarbeit kann die Frage, ob die Gemeindeversammlung von der stimmberechtigten Bevölkerung in der Gemeinde Richterswil als geeignete Organisationsform der Gemeindedemokratie für ihre Gemeinde ansehen, nicht abschliessend beantwortet werden. Die sehr tiefe Beteiligung an den Gemeindeversammlungen ist mit Sorge zu betrachten; Dass die Partizipation bei stark mobilisierenden Geschäften aber erhöht ist, zeigt,

181 Siehe Kapitel 4.1 Tiefe Stimmbeteiligung, S. 22.

dass zumindest ein – wenn auch kleiner – Teil der Stimmberechtigten an Gemeindeversammlungen teilnimmt, wenn er es für notwendig erachtet. Auch das Vertrauen in die Gemeindeexekutive kann grundsätzlich als gut beurteilt werden. Ist eine grundlegende Unzufriedenheit mit Vorhaben der Gemeindeexekutive zu verzeichnen, werden die betreffenden Gemeindeversammlungen in der Regel vergleichsweise gut besucht. Andererseits wird die Legitimität der Gemeindeversammlung als oberstes politisches Organ durchaus angezweifelt. Verschiedene Episoden, darunter die Geschichte des Sportvereins, der bei der Abstimmung über seine Garderobenhäuschen seine Mitglieder mobilisiert habe und später an einem Wiedererwägungsantrag gescheitert sei,[182] sind zahlreichen Gemeindeversammlungsbesuchern bekannt und zeigen, dass die Probleme der Gemeindeversammlung den Stimmberechtigten zumindest ansatzweise bewusst sind.



Illustration 7: Gemeindeversammlung in Richterswil am 27. November 2014

7 Schlussfolgerung

Die gegenwärtig verwendete ausserordentliche Gemeindeorganisation mit Gemeindeversammlung und Urnenabstimmung kann die an sie in demokratietheoretischer Hinsicht ge-

182 Siehe Seite 30.

stellten Anforderungen als ein demokratisches Organ in der Gemeinde Richterswil nicht mehr erfüllen. Durch die extrem niedrige Beteiligung an der Gemeindeversammlung besteht einerseits ein hohes Manipulationspotenzial durch Interessengruppierungen, andererseits kann durch die Zusammensetzung der an der Gemeindeversammlung anwesenden Stimmberechtigten die Stimmbevölkerung nicht mehr angemessen repräsentiert werden.

Die in Richterswil gegebenen Anforderungen für eine lokalpolitische Organisationsform erfüllte die ausserordentliche Gemeindeorganisation mit Gemeindeparlament wohl am ehesten. Die gezeigten Probleme der Gemeindeversammlung könnten durch ein Gemeindeparlament einfach gelöst werden. Allerdings ist unklar, ob ein Gemeindeparlament in der Bevölkerung als Bedürfnis angesehen wird. Richterswil wäre ausserdem die mit Abstand kleinste Zürcher Gemeinde mit einem Gemeindeparlament, wobei sich die politische Situation von Gemeinde zu Gemeinde deutlich unterscheidet. Auch die Frage, ob sich auf Anhieb rund 30 Parlamentarier finden würden, kann nicht abschliessend beantwortet werden; in anderen Gemeinden ist die Bestellung der Parlamente allerdings möglich. Schliesslich verursacht ein Parlament der Gemeindeversammlung gegenüber Mehrkosten. Möglicherweise könnte ein Parlament aber Zufallsentscheide, welche unter Umständen ebenfalls kostenintensive Folgen haben können, verhindern. Ob ein Parlament und damit eine tiefgreifende Veränderung des politischen Systems in Richterswil von den Stimmberechtigten gewünscht wird, müsste eine Urnenabstimmung zeigen.

Die Einführung der vorberatenden Gemeindeversammlung wäre eine prüfenswerte Möglichkeit, um der Gefahr von Zufallsentscheiden und von Interessengruppierungen erwirkten Entscheidungen begegnen zu können. Gleichzeitig könnte die Möglichkeit der direkten Mitwirkung durch die Stimmberechtigten gewahrt werden, es wären keine fundamentalen Veränderungen des politischen Systems nötig. Allerdings ist es nicht möglich, über alle Geschäfte an der Urne abzustimmen; beispielsweise die Verabschiedung des Budgets bliebe weiterhin der Gemeindeversammlung vorbehalten. Dies könnte sich unter Umständen allerdings durchaus positiv auf die Partizipation an vorberatenden Gemeindeversammlungen auswirken – und zwar dann, wenn die Stimmberechtigten von solchen Geschäften, welche letztinstanzlich durch die Gemeindeversammlung beschlossen werden, auch für die Vorberatung von anderen Geschäften mobilisiert würden. Falls allerdings die Partizipation insgesamt sinken würde, weil die Stimmberechtigten oft nicht mehr abschliessende Beschlüsse fällen könnten, würde

die Gefahr von undemokratischen Entschlüssen bei denjenigen Geschäften, über welche an der Gemeindeversammlung abschliessend entschieden wird, weiter bestehen oder sogar noch akzentuiert. Die vorgesehene Änderung des Gemeindegesetzes im Kanton Zürich könnte in dieser Hinsicht einen positiven Einfluss haben, da die Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung zumindest eine Abstimmungsempfehlung abgeben sollen und ihnen damit neben der Diskussion und Bereinigung eine weitere Funktion zugewiesen wird.

Unter dem Eindruck aller genannten Erwägungen und Argumente empfiehlt der Verfasser, in Richterswil eine Änderung der Gemeindeorganisationsform anzustreben. Die Einführung eines Gemeindeparlaments kann als die geeignetste Lösung für die Probleme der Gemeindeversammlung in Richterswil angesehen werden. Allerdings ist der Schritt zum Parlament gegenwärtig wohl zu gross, um genommen zu werden.

Die Alternative mit vorberatender Gemeindeversammlung würde sich als gutschweizerischer Kompromiss für Richterswil anbieten. Mit nur geringen Änderungen könnte die Mehrheit der Entscheide von zehn- bis zwanzigmal mehr Stimmberechtigten legitimiert werden. In Einzelfällen ist das Modell in Richterswil de facto sogar bereits erfolgreich angewandt worden: Der Gemeinderat führt schon heute Informationsveranstaltungen zu bevorstehenden Geschäften durch, welche gut besucht werden. Somit könnte der Akzeptanz der vorberatenden Gemeindeversammlung in Richterswil eine durchaus gute Prognose gestellt werden. Was fehlt, ist die Initialzündung. Eine Änderung der Gemeindeorganisationsform scheint von der Bevölkerung indifferent oder als nicht dringlich beurteilt zu werden.

8 Bibliographie

8.1 Quellen

8.1.1 Mündliche Quellen

Dlabac, Olivier, Senior Research Fellow Centre for Democracy Studies / University of Zurich, Zürich, 30.6.2014.

Jenni, Vittorio, Gemeindeamt Kanton Zürich, Leiter Abteilung Gemeinderecht, Zürich, 24.7.2014.

Kutter, Philipp, Stadtpräsident der Stadt Wädenswil, Wädenswil, 23.9.2014.

Nauer, Roger, Gemeindeschreiber Richterswil, Richterswil, 25.8.2014.

Oertle, Markus, Gemeinderat Richterswil, Zürich, 1.9.2014.

8.1.2 Filmquellen

Seegräben sagt ja zur „Lex Jucker", in: SRF 1, schweiz aktuell, Erstausstrahlung 1.10.2014, 19.00 Uhr (Dauer: 3'40"), http://www.srf.ch/player/tv/videoembed?id=dec9dd3f-5f89-447a-8c58-14a2ba5be680&width=640&height=360&mode=embed&autoplay=true (Zugriff am 17.10.2014).

8.1.3 Schriftliche Quellen

Amtsblatt des Kantons Zürich, 1968.

Antrag und Weisung des Regierungsrates vom 20. März 2013 zum Gesetzesantrag für das Gemeindegesetz.

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101.

Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926, 131.1.

Gemeindeordnung der Gemeinde Richterswil vom 17. Mai 2009.

Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003, 161.

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, SR 0.103.2, Online: http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660262/index.html (Zugriff am 15.10.2014).

Protokolle der Bürgerversammlung Rapperswil-Jona, Online: http://www.rapperswil-jona.ch/de/politik/sitzung/ (Zugriff am 21.10.2014).

Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005, SR 131.211.

8.1.4 Zeitungsartikel

Arnet, Helene, Das Parlament will sich nicht selber abschaffen, in: Tages-Anzeiger (11.5.2004), S. 21.

Bandixen, Sönke, Mit Parlament Schwachpunkte im politischen System korrigieren, in: Zürcher Oberländer (12.9.2012), S. 17.

Bärtschiger, Markus, Vor politischem Hitzehoch (Leserbrief), in: Limmattaler Tagblatt (6.8.2004).

Baumann, Ruedi, Linkes Komitee gegen Zürcher Ausnüchterungsstelle, in: Tages-Anzeiger (9.10.2014), S. 17.

Baumann, Ruedi, Stimmbürger lehnen Budget ab, in: Tages-Anzeiger (11.12.2014), S. 13.

Bernet, Walter, Rückzug nach Stäfa, in: Neue Zürcher Zeitung (14.8.2014), S. 14.

Blattner, Peter, Weg von der Betroffenheitsdemokratie (Leserbrief), in: Zürcher Oberländer (12.9.2012), S. 17.

Burri, Andrea, Messmer, Martin, SVP und SP wollen Parlament, in: Neue Luzerner Zeitung (27.8.2004), S. 33.

CVP steht hinter Golfprojekt, in: Zürichsee-Zeitung (11.11.2014), S. 3.

Etter, Christoph, Geringes Interesse. SVPler ist gegen Gemeinde-Versammlungen, in: 20 minuten online (18.5.2014), abgerufen durch Swissdox.

FDP ist für Golfplatz-Eintrag, in: Zürichsee-Zeitung (11.11.2014), S. 5.

Fricker, Denise, Linkes Komitee lehnt „Hotel Suff“ ab, in: Tages-Anzeiger (30.10.2014), S. 17.

Früh, Peter, Wir sind das Volk!, in: Tages-Anzeiger (7.7.1997), S. 17.

Geser, Hans, Bürgerbeteiligung an der Gemeindeversammlung, in: Neue Zürcher Zeitung (10.5.1989), S. 23.

Guhl, Anna E., Seilziehen um Parlamentsentscheid, in: Zürcher Oberländer (1.9.2012), S. 3.

Häne, Stefan, «In Gemeinden wie Thalwil braucht die Demokratie ein starkes Parlament», in: Tages-Anzeiger (1.9.2006), S. 2.

Häner, Isabelle, Gemeindeversammlung oder Parlament?, in: Neue Zürcher Zeitung (15.9.2004), S. 59.

Heer, Andreas, Endlich eine „richtige“ Stadt werden, in: Limmattaler Tagblatt (5.8.2002), S. 3.

Höber, Hillmar, Bülachs Stadtrat gegen Abschaffung des Parlaments, in: Neue Zürcher Zeitung (21.9.2004), S. 59.

Horisberger, Christian, Walter Banga kämpft für die Gmeini, in: Basler Zeitung (17.9.2014), S. 16.

Hotz, Stefan, Der achte Anlauf für ein Wetziker Parlament, in: Neue Zürcher Zeitung (21.9.2012), S. 18.

Hotz, Stefan, Grenzen für Jucker Farm, in: Neue Zürcher Zeitung (1.10.2014), S. 16.

Jäggi, Pascal, Zu einer grossen Gemeinde gehört ein Parlament, in: Zürichsee-Zeitung (22.9.2012), S. 2.

Kuriger, Patrizia, Rapperswiler sollen Stadtparlament erhalten, in: Zürichsee-Zeitung (10.10.2014), S. 2.

Ledebur, Michael von, Unterschiedliches Demokratieverständnis, in: Zürcher Oberländer (5.9.2012), S. 5.

Lenz, Stefan, Wetzikons Demokratieform anpassen (Leserbrief), in: Zürcher Oberländer (30.6.2012), S. 18.

Matt, Lukas, „Es waren fast keine Eltern da", in: Tages-Anzeiger (17.9.2011), S. 29.

Müller, Christian, Dem Herzen einen Ruck geben, in: Zürcher Oberländer (12.9.2012), S. 5.

Nein zum Golfplatz, in: Zürichsee-Zeitung (11.11.2014), S. 3.

Petrò, Lorenzo, Seegräben schränkt Erlebnisbauer Jucker ein, in: Tages-Anzeiger (1.10.2014), S. 15.

Rüegg, Hubert, Die Zeit ist reif für ein Parlament (Leserbrief), in: Zürcher Oberländer (15.9.2012), S. 9.

Rüegger, Bruno, Parlament: ein Muss für Wetzikon (Leserbrief), in: Zürcher Oberländer (17.9.2012), S. 14.

Schadegg, Marc, Gemeindepräsident Ruedi Hatt zu den Grundsätzen der neuen Gemeindeordnung, in: Zürichsee-Zeitung (17.1.2009), S. 3.

Schuler, Edgar, AL nominiert Markus Bischoff, in: Tages-Anzeiger (29.10.2014), S. 13.

Unternährer, Pascal, Brautschau im Bezirk Horgen, in: Tages-Anzeiger (24.10.2014), S. 17.

Vögeli, Dorothee, „Die Demokratie ist nicht gratis zu haben", in: Neue Zürcher Zeitung (18.8.2003), S. 25.

Vögeli, Dorothee, Das Schlieremer Parlament in der Schwebe, in: Neue Zürcher Zeitung (2.9.2004), S. 47.

Wittwer, Peter, Der Einwohnerrat wird nun auch in Muttenz zu einem Thema, Basler Zeitung (13.12.1996), S. 39.

8.2 Darstellungen

Aubert, Jean-François, So funktioniert die Schweiz, Muri bei Bern 1980 (frz. 1978).

Bader, Emil, Die zürcherische Gemeinde, in: Bridel, Marcel (Hg.), Die direkte Gemeindedemokratie in der Schweiz, Zürich 1952.

Bader, Karl Siegfried, Dorfgenossenschaft und Dorfgemeinde, Graz 1974.

Bieri, Urs et al., Positive Grundhaltung gegenüber Wohngemeinden - Reformen nicht abgeneigt. Schlussbericht zur Befragung Befindlichkeit Zürich, Bern 2011.

Desax, J., Untersuchung über die Volksversammlungen im Kanton Graubünden, in: Bridel, Marcel (Hg.), Die direkte Gemeindedemokratie in der Schweiz, Zürich 1952.

Downs, Anthony, An Economic Theory of Democracy, New York 1957.

Epprecht, Edwin, Die ausserordentliche Gemeindeorganisation im Kanton Zürich, Zürich 1938.

Frefel, Sandro, „Nach dem ein ehrsame gemeind wohlbedächtlich darüber deliberiert". Berner Gemeindeversammlungen im 18. Jahrhundert, Bern 2003.

Gasser, Adolf, Die direkte Gemeindedemokratie in der Schweiz, in: Bridel, Marcel (Hg.), Die direkte Gemeindedemokratie in der Schweiz, Zürich 1952.

Habermas, Jürgen, Faktizität und Geltung, Frankfurt a. M. 1992.

Hasler, Paul Dominik und Abgottspon, Pascal, Stadtanalyse Richterswil, Online: http://www.richterswil.ch/dl.php/de/547605261e2e9/Stadtanalyse_Richterswil_4_September_2014.pdf (Zugriff: 6.12.2014).

Imboden, Max, Die Gemeindeorganisation, in: Nawiasky, Hans (Hg.), Die Gemeindeautonomie, Einsiedeln 1946.

Kübler, Daniel und Rochat, Philippe, Sind Gemeindeversammlungen noch zeitgemäss? Überlegungen anhand einer Umfrage im Kanton Zürich, in: statistik.info 15/2009, Online: Statistisches Amt des Kantons Zürich, http://www.statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/themen/statistikinfo.html (Zugriff am 21.8.2014).

Ladner, Andreas, Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene: Die Beteiligung an Gemeindeversammlungen, in: SVPW Jahrbuch (31/1991), Bern 1991.

Lafitte, Patricia, Les institutions de democratie directe en Suisse au niveau local, Lausanne 1987.

Lehner, Franz, Nüssli, Kurt, Rüegg, Erwin, Kommunalpolitik zwischen Plebiszit und Repräsentation, Eliteeinstellungen zur direkten Demokratie in einer schweizerischen Gemeinde, Zürich 1978.

Linder, Wolf, Schweizerische Demokratie, Bern 2012.

Mettler, Max, Die zürcherische Gemeinde, in: Bridel, Marcel (Hg.), Die direkte Gemeindedemokratie in der Schweiz, Zürich 1952.

Meuli, Urs, Tätigkeit und Profil der Zürcher Gemeinderäte, Zürich 2011.

Meyer, Hugo, Die unmittelbare Demokratie in der Gemeinde, in: Nawiasky, Hans (Hg.), Die Gemeindeautonomie, Einsiedeln 1946.

Schaffhauser, René, Die direkte Demokratie in den komplexen Formen der Gemeindeorganisation, St. Gallen 1978.

Schwegler, Eveline, Motivstrukturen unter Stimmzwang. Sind die Schaffhauser die Schweizerischen Musterbürger?, Zürich 2009.

Steiner, Jürg, Einige Hypothesen zur Stimmbeteiligung, in: Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für politische Wissenschaft (1963).

Steiner, Jürg, Die Anteilnahme der Stimmbürger am politischen Leben ihrer Gemeinde, Bern 1961.

Steiner, Reto et al., Gemeindebefragung 2009/2010. Zustand der Gemeinden des Kantons Zürich, Bern 2012.

Streiff, Ullin, Die Gemeindeorganisation mit Urnenabstimmung im Kanton Zürich, Zürich 1959.

Thalmann, Hans Rudolf, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Wädenswil 2000.

Wyss, Friedrich von, Die schweizerischen Landgemeinden in ihrer historischen Entwicklung, in: Derselbe, Abhandlungen zur Geschichte des schweizerischen öffentlichen Rechts, Zürich 1892.

8.3 Internetartikel

8.3.1 mit Autor

Bille, Lars, Das politische System. Online: http://wayback.archive.org/web/20070515151617/http://www.netpublikationer.dk/um/6725/html/chapter01.htm (Stand vom 7.2006, Zugriff am 17.10.2014).

Dansk Center For Byhistorie, Kommunalreformen 1970, Online: http://dendigitalebyport.byhistorie.dk/kommuner/artikel.aspx?artikel=kommunalreform_1970.xml (Zugriff am 17.10.2014).

Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, Elezione del sindaco e del consiglio communale. Online: http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0443_Elezioni_Sindaco_ConsiglioComunale.pdf (Zugriff am 17.10.2014), S. 1.

Fankhauser, Andreas, Helvetische Republik, in: Historisches Lexikon der Schweiz. Online: http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D9797.php (Stand vom 27.1.2011, Zugriff am 8.12.2014).

Gemeindeamt des Kantons Zürich, Totalrevision Gemeindegesetz, Online: https://www.zh.ch/internet/justiz_inneres/gaz/de/ueber_uns/reformen/gemeindegesetz/reformverlauf.html (Zugriff am 15.10.2014).

Gemeinde Richterswil, Richterswil in Zahlen, Online: http://www.richterswil.ch/de/verwaltungbehoerde/politikzahlen/ (Zugriff am 14.12.2014).

Ministère de l'intérieur, Les élections en France. Online: http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-elections-en-France/Les-differentes-elections (Zugriff am 17.10.2014).

Niederländisches Aussenministerium, Staat und Verwaltung in den Niederlanden, Online: https://web.archive.org/web/20080616140834/http://www.minbuza.nl/de/wissenswertes/wissenswertes,staat-und-verwaltung (Zugriff am 17.10.2014).

Refresh Politics, Die Organe der Gemeinde, Online: http://www.refreshpolitics.at/de/menu_main/deine-gemeinde/die-organe-der-gemeinde (Zugriff am 14.9.2014).

Stadt Zürich, Präsidialdepartement, Das Stadthaus, Online: https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/ueber_das_departement/das_stadthaus.html (Zugriff am 13.10.2014).

Statistisches Amt des Kantons Zürich, Gemeindeporträt Kanton Zürich, Online: http://www.statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/daten/gemeindeportraet_kanton_zuerich.html#a-content (Zugriff am 13.12.2014).

Wehling, Hans-Georg, Unterschiedliche Verfassungsmodelle. Online: http://www.bpb.de/publikationen/MYGRXS,4,0,Unterschiedliche_Verfassungsmodelle.htm (Zugriff am 14.9.2014).

Würgler, Andreas, Gemeindeversammlungen, in: Historisches Lexikon der Schweiz. Online: http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10240.php (Stand vom 19.8.2005, Zugriff am 28.9.2014).

8.3.2 ohne Autor

Abstimmung vom 23. September 2012, Online: http://www.wetzikon.ch/politik/abstimmungen/urnenweisungen-2012/23.-september-2012 (Zugriff am 3.12.2014).

Abstimmung vom 30.11.2014, Online: http://www.richterswil.ch/de/verwaltungbehoerde/abstimmungsresultate/welcome.php?action=showobject&object_id=1361099 (Zugriff am 3.12.2014)

Gemeindeabstimmung 30. November 2014, Online: https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/abstimmungen_u_wahlen/vergangene_termine/141130/resultate.html?path=sg_resultate_vorlage1001&context=standalone (Zugriff am 6.12.2014).

Kommission für Staat und Gemeinden, Online: http://www.kantonsrat.zh.ch/Organisation/Kommissionen.aspx?GruppeID=b13cefc5-33d1-4b45-96de-910a823e5f28 (Zugriff am 16.10.2014).

8.4 Abbildungsverzeichnis

9 Anhang

9.1 Interviewfragen

Grundsätzlich wurde bei allen Interviews ein ähnlicher Fragenkatalog verwendet, der aus vier Grundfragen bestand. Zusätzlich zu den vier Grundfragen wurden jeweils weitere, dem Interviewpartner angepasste Fragen gestellt.

9.1.1 Grundfragenkatalog

1. Was sind Vor- und Nachteile der Gemeindeversammlung?
2. Gemäss der Studie von Kübler und Rochat: hat Richterswil die niedrigste Beteiligung an der Gemeindeversammlung aller Zürcher Gemeinden. Wie ist dies zu erklären und zu bewerten und welche Probleme resultieren daraus?
3. Gemeindevorlagen werden an der Gemeindeversammlung normalerweise angenommen («Keine Beeinflussbarkeit»). In Richterswil ist es in den letzten Jahren wiederholt zur Ablehnung von Vorlagen wie dem Gestaltungsplan für ein neues Gemeindehaus oder dem Austritt aus der BVK gekommen. Wie können diese Entscheide interpretiert werden?
4. Abstimmung über Gemeindeversammlungsbeschlüsse an der Urne: Macht das Sinn?

9.1.2 Interview mit Olivier Dlabac

1. Sie haben die Demokratiequalität in Schweizer Kantonen untersucht. Was zeichnet eine hochstehende Demokratie aus?
2. Worin bestehen die essentiellen regionalen Unterschiede?
3. Wie beurteilen Sie die Appenzeller und Glarner Landsgemeinde (Appenzell-Innerrhoden hat eine ähnliche Einwohnerzahl wie Richterswil)?

9.1.3 Interview mit Vittorio Jenni

1. Was sind die Aufgaben des Gemeindeamts?
2. Was sind die rechtlichen Grundlagen der Gemeindeversammlung (im Kanton Zürich)?
3. Hat diese Gesetzgebung in den letzten Jahren markante Änderungen erfahren?
4. Wäre es möglich, Geschäfte an der Gemeindeversammlung zu beraten und die Schlussabstimmung an der Urne durchzuführen?
5. Sind Wechsel der Gemeindeorganisationsform häufig?
6. Was sind bedeutende Änderungen des neuen Gemeindegesetzes?

9.1.4 Interview mit Roger Nauer

1. Welche Kapazität hat die Richterswiler Kirche?
2. Wie viele Stimmberechtigte gibt es in Richterswil?
3. Wie hoch sind die Kosten, die durch die Gemeindeversammlung entstehen?
4. Wie oft sind in den letzten Jahren Gemeindeversammlungsbeschlüsse dem Referendum unterzogen worden?
5. Was passiert an der Gemeindeversammlung im November?

6. Wie breit zusammengesetzt ist die Gemeindeversammlung in Richterswil? Kann sie die Bevölkerung angemessen repräsentieren?
7. Ist die Unmöglichkeit der Stellvertretung ein Problem für die Gemeindeversammlung?
8. Funktioniert die deliberative Entscheidungsfindung an der Richterswiler Gemeindeversammlung?
9. Ist es schon zu Versammlungen gekommen, an denen ein Budget oder ein Steuerfuss massiv geändert wurde? Sind schon Budgets abgelehnt worden?
10. Was ist Ihre persönliche Meinung zur Gemeindeversammlung? Sind Sie aus prinzipiellen Gründen für oder gegen die Gemeindeversammlung oder ergibt sich diese Position aus der aktuellen Situation in der Gemeinde Richterswil?
11. Gibt es einen Punkt, ab dem die Gemeindeversammlung in Richterswil keinen Sinn mehr ergibt?
12. Ist die lokalpolitische Berichterstattung in Richterswil gewährleistet?

9.1.5 Interview mit Markus Oertle

1. Wie breit zusammengesetzt ist die Gemeindeversammlung? Kann sie die Bevölkerung angemessen repräsentieren?
2. Ist die Unmöglichkeit der Stellvertretung ein Problem für die Gemeindeversammlung? Könnte sie es mit dem zunehmenden Durchschnittsalter der Bevölkerung langfristig werden?
3. Funktioniert die deliberative Entscheidungsfindung an der Richterswiler Gemeindeversammlung?
4. Was ist Ihre persönliche Meinung zur Gemeindeversammlung? Sind Sie aus prinzipiellen Gründen für oder gegen die Gemeindeversammlung oder ergibt sich diese Position aus der aktuellen Situation in der Gemeinde Richterswil und Ihrer Partei?
5. Gibt es einen Punkt, ab dem die Gemeindeversammlung in Richterswil keinen Sinn mehr ergibt?

9.1.6 Interview mit Philipp Kutter

1. Finden sich in Wädenswil genügend Parlamentarier?
2. Wie «verpolitisiert» ist der Parlamentsbetrieb, wie oft werden Vorstösse nur zur Beschäftigung und mit Blick auf die Wiederwahl eingereicht?
3. Wie hoch sind die Kosten des Parlamentsbetriebs?
4. Wäre die Rückkehr zur Gemeindeversammlung eine Option für Wädenswil?
5. Könnte die Diskussion an der Gemeindeversammlung Verhinderungstaktiken wie z.B. bei der Bahnhofüberdachung in Wädenswil verhindern?
6. Sind in den letzten Jahren Parlamentsbeschlüsse in Wädenswil dem Referendum unterzogen worden?
7. Denken Sie, Richterswil könnte von einem Gemeindeparlament profitieren?
8. Für welche Gemeinden macht ein Gemeindeparlament Sinn? Gibt es eine kritische Grösse?

10 Dank

Dank gebührt folgenden Personen, welche mich bei der Erstellung dieser Arbeit unterstützt und entscheidend zu ihrem Gelingen beigetragen haben, indem sie Ideen eingebracht, meine Fragen beantwortet, Ansätze kritisch hinterfragt oder Fehler gesucht haben:

Meiner Familie

Meinen Grosseltern

Meinen Interviewpartnern

Patrick Hersperger